

25 ANOS DE
TRATADOS DE LIVRE
COMÉRCIO E
INVESTIMENTOS NA
AMÉRICA LATINA
E NO CARIBE



25 ANOS DE TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E
INVESTIMENTOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

25 ANOS DE TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E INVESTIMENTOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Análises e perspectivas críticas



rebrip

Rede Brasileira pela Integração dos Povos

Edição da publicação original

Luciana Guiotto e Patrícia Laterra

Plataforma América Latina Mejor Sin TLC

<http://americalatinasintlc.org> | mejorsintlc@gmail.com

Edição em português

Graciela Rodriguez / Rebrip / Equit

Tradução

Lucía Santalices

Ricardo Silveira

Revisão

Priscilla Morandi

Thais Medeiros

Projeto gráfico e diagramação

Letra e Imagem Editora

Esta publicação foi apoiada pela Fundação Rosa Luxemburgo, com fundos do Ministerio Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O conteúdo da publicação é de responsabilidade exclusiva das e dos autores, e não necessariamente reflete posicionamentos da FRL.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DE ACORDO COM ISBD

V789 25 anos de tratados de livre comércio e investimento na América Latina e no Caribe [recurso eletrônico] : Análises e perspectivas críticas / Vários autores ; organizado por Luciana Ghiotto, Patricia Laterra. - Rio de Janeiro : Instituto Equit, 2020.

252 p. : PDF

Tradução de: 25 años de Tratados de Libre comercio e inversión en América Latina y Caribe: análisis y perspectivas críticas

Inclui bibliografía e índice

ISBN 978-65-87508-01-6

1. Economia. 2. Tratados de Livre Comércio. 3. Política. 4. Investimento. 5. Saúde. 6. Meio Ambiente. 7. Mulheres. I. Ghiotto, Luciana. II. Laterra, Patricia. III. Título.

2020-3297

CDD: 330

CDU: 33

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índice para catálogo sistemático:

1. Economia 330
2. Economia 33

SUMÁRIO

Prólogo.....	7
<i>Luciana Ghiotto e Patricia Laterra</i>	
As promessas não cumpridas dos tratados de livre comércio e de investimento na América Latina: um balanço dos 25 anos	13
<i>Luciana Ghiotto</i>	
O emprego nos tratados de livre comércio e nos tratados de investimento: a grande promessa não cumprida.....	51
<i>Alberto Arroyo Picard</i>	
O impacto dos tratados de livre comércio nas políticas fiscais, nas finanças públicas e na capacidade regulatória dos Estados na América latina	87
<i>Jorge Coronado Marroquín</i>	
Tratados de proteção de investimentos e demandas investidor-Estado na América Latina: um balanço dos 25 anos de privilégios dos investidores em detrimento dos direitos cidadãos.....	115
<i>Lucía Bárcena, Luciana Ghiotto, Bettina Müller e Cecilia Olivet</i>	
Acordos de Serviços da América Latina e Caribe: alguns elementos.....	133
<i>Adhemar S. Mineiro</i>	

Impactos dos tratados de livre comércio sobre o direito à saúde e o acesso a medicamentos.....	153
<i>Mariela Bacigalupo e María Lorena Di Giano</i>	
Impactos ambientais dos tratados de livre comércio na América Latina	187
<i>Elizabeth Bravo, Cecilia Chérrez e Alexia Delfosse</i>	
Livre comércio e mulheres na América Latina: aproximações através dos modos de desenvolvimento para analisar 25 anos de tratados de livre comércio na região	221
<i>Patricia Laterra e Agostina Costantino</i>	

PRÓLOGO

Luciana Ghiotto e Patricia Laterra

No dia 1º de janeiro de 1994, entrava em vigência o primeiro grande tratado comercial da nossa era, o *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – TLCAN ou Nafta, sigla em inglês), assinado pelos Estados Unidos, México e Canadá. Nesse mesmo dia, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) saía da Selva Lacandona e ocupava várias sedes municipais no estado de Chiapas. Essa data não era uma coincidência. O zapatismo, desde a região mais pobre do México, gritava *¡Ya Basta!* (Já Basta!) frente a um Estado que só aplicava políticas para os capitais estrangeiros e os poderosos. Entendia-se que o TLCAN seguia esse mesmo caminho. O zapatismo fazia, além do mais, uma chamada para que os movimentos sociais de todo o mundo se erguessem contra o depredador sistema capitalista e se organizassem para construir outras economias e sistemas políticos e sociais.

Desse dia até o momento da escrita deste Prólogo, já se passaram 26 anos. A partir desse 1º de janeiro, dezenas de tratados de livre comércio (TLCs) e tratados de proteção dos investimentos estrangeiros foram negociados e assinados nas Américas. As consequências da assinatura desses tratados foram múltiplas: aumentaram o poder das empresas transnacionais na região, reduziram tarifas, restringiram a política comercial dos países, abriram mercados, legitimaram a privatização dos serviços públicos, encareceram os medicamentos estabelecendo monopólios e restringindo a fabricação de genéricos, facilitaram a introdução dos agrotóxicos nos campos, favoreceram o desmonte, aprofundaram o dano ambiental, precarizaram o emprego afetando especialmente as mulheres e os migrantes, avançaram sobre a soberania dos países e outorgaram privilégios legais extraordinários aos investidores estrangeiros. Como vemos, os efeitos dos tratados não são difíceis de identificar. Ao contrário, podem ser notados cotidianamente nos campos e cidades, na nossa saúde, na vida e no planeta.

Por isso, o livro que aqui compilamos é uma obra necessária. E urgente. Trata-se de um trabalho coletivo das organizações-membro da plataforma *América Latina mejor sin TLC* (América Latina melhor sem TLC), com o objetivo de mostrar os efeitos nocivos dos tratados comerciais e de proteção dos investimentos. A plataforma *América Latina mejor sin TLC* é uma articulação de organizações

sindicais, do campo, de povos indígenas, de mulheres, feministas, ambientalistas, defensores dos direitos humanos, do direito à saúde, educação, moradia e de um meio ambiente saudável. Grande parte dessas organizações nacionais e redes regionais fez parte da luta contra o TLCAN, constituiu a Aliança Social Continental e foi protagonista da Campanha Continental contra a Alca.

Poucas vezes fez-se um esforço de compilação sobre este tema com as características que aqui apresentamos. Os autores e autoras são renomados ativistas especializados que, muitas vezes, sem grandes títulos acadêmicos pendurados em suas paredes, representam vozes autorizadas para analisar os efeitos dos TLCs em cada um dos temas. Esta tem sido uma constante na América Latina. Quem levou adiante a crítica aos acordos comerciais foi um grupo de especialistas-ativistas, às vezes próximos à academia, cujo maior interesse foi entender, explicar e difundir os efeitos desses tratados em nossos países. Nesse sentido, os trabalhos da Rede Mexicana de Ação contra o Livre Comércio (RMALC) foram pioneiros para mostrar o caminho de estudo e compreensão dos efeitos do TLCAN (e os possíveis efeitos da Alca) ao resto dos movimentos e intelectuais da região. A academia latino-americana tem muito o que aprender sobre o compromisso e o sentido de urgência de muitos e muitas destas ativistas.

Os capítulos que este livro apresenta cobrem uma diversidade de áreas da vida econômica e social onde os TLCs geraram fortes impactos. O primeiro capítulo faz uma reconstrução das promessas associadas à assinatura dos tratados nos anos noventa. Luciana Ghiotto repassa as promessas que os governos dos países da região fizeram para justificar a entrada desses tratados: aumento de emprego, transferência tecnológica, aumento dos investimentos estrangeiros, diversificação de exportações, entre outros. Essas promessas são parte do “círculo virtuoso do livre comércio”: o pensamento liberal sustenta que, quanto maior for a liberalização e a segurança jurídica para os capitais, mais investimentos chegarão, gerando crescimento econômico e, com isso, desenvolvimento. A autora mostra como nenhuma dessas promessas se cumpriu em nenhum destes países, já que alguns dados macroeconômicos que mostram certas melhorias devem ser lidos com seus múltiplos efeitos e complexidades (como o aumento do emprego no México depois do TLCAN, ou o crescimento de investimentos estrangeiros nos anos noventa na Argentina). Apesar dessas promessas não terem sido cumpridas, hoje, os mesmos argumentos continuam sendo utilizados para justificar a assinatura de TLCs e TBIs. Em suma, não se pode esperar resultados diferentes quando se aplicam sempre as mesmas políticas liberalizantes.

No segundo capítulo, Alberto Arroyo Picard mostra que a promessa de que os TLCs e TBIs geram “mais e melhores empregos” não é mais que um mito. Para mostrar o não cumprimento dessa promessa, usa como exemplo o México, um dos países da América Latina com mais quantidade de tratados.

O autor explica que, apesar do índice de emprego ter subido com os primeiros anos do TLCAN no México, os salários desvalorizaram e grande parte dos assalariados passou a viver na pobreza, que com o tratado foram rompidas as cadeias nacionais de valor, gerando um modelo em que dependem do emprego que as empresas estrangeiras criam para o mercado estadunidense. O artigo também analisa a dimensão laboral da nova versão do TLCAN, chamado Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). Este novo tratado foi apresentado como um apoio válido (posição de certos setores sindicais mexicanos), dado que sancionaria a violação dos direitos trabalhistas. Mas Arroyo Picard desnuda o capítulo laboral para mostrar as limitações da nova redação desse acordo.

No terceiro capítulo, Jorge Coronado explica a relação existente entre os TLCs e os privilégios impositivos conseguidos pelas empresas transnacionais. Os países assinaram TLCs e TBIs a fim de atrair investimentos estrangeiros; para isso, criaram estímulos associados a incentivos e exonerações fiscais ou tributárias para tais investidores. Esses privilégios fiscais têm um impacto direto nas finanças públicas, já que as exonerações fiscais representam em média entre 2% e 6% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países latino-americanos e caribenhos. Por sua vez, os TLCs e TBIs vêm acompanhados de Acordos para Evitar a Dupla Tributação (CDT), já que esses acordos são utilizados para atrair investimentos, fazendo com que as empresas transnacionais paguem impostos apenas em seus países de origem, e não nos receptores do investimento. Desse modo, a renúncia tributária através desses incentivos e exonerações tem um custo fiscal altíssimo em nossos países, o que resulta na impossibilidade de gerar políticas econômicas que tendam para reduzir as desigualdades sociais. Coronado expõe que os TLCs, TBIs e CDTs representam facilidades para as empresas transnacionais, as quais ampliam suas taxas de lucro ao não serem tributadas, ou ao terem uma baixíssima responsabilidade tributária em nossos países, sem que isso represente uma vantagem real para a região.

Com respeito ao sistema de proteção de investimentos, a equipe de Comércio e Investimentos do Transnational Institute (TNI) mostra, no quarto capítulo deste livro, os efeitos na região. O estudo, elaborado por Lucía Bárcena, Luciana Ghiotto, Bettina Müller e Cecilia Olivet, assinala que no fim de 2019 existiam 282 demandas de investidores estrangeiros contra países latino-americanos, o que representa cerca de um terço das demandas globais. Os investidores aproveitaram o mecanismo de solução de controvérsias, incluído em praticamente todos os tratados de investimento e de livre comércio, para demandar os Estados em tribunais de arbitragem internacional quando veem modificadas suas expectativas de lucro. Desse modo, uma grande quantidade de ações de governos que regulavam a favor do direito a um meio ambiente saudável, o acesso à água potável ou à saúde, teve como resposta

dos investidores o objetivo de receber um ressarcimento milionário por essas ações. As vozes críticas ante esse sistema foram aumentando nos últimos anos, forçando reformas. Dentre elas, as autoras resgatam as reformas estruturais, que são as que colocaram em questão as regras que permitem esses privilégios aos investidores e que abrem a discussão acerca de: investimento estrangeiro para quê?; a quem beneficia e a quem afeta?; em quais condições?; cumprem com os objetivos de desenvolvimento e bem-estar para os povos? Concluindo, então, que a atual rede de tratados não permite incorporar requisitos de desempenho, nem nenhum tipo de condicionalidade, ao investidor que possa fazer com que esses investimentos sejam desejáveis em projetos de soberania nacional e de desenvolvimento sustentável.

Acerca dos impactos dos TLCs sobre os serviços públicos, Adhemar Mineiro explica que parte das políticas neoliberais dos anos noventa implicou a abertura das economias para a chegada de capitais estrangeiros em alguns setores-chave, como os serviços públicos. Os TLCs e TBIs reforçaram essa abertura, dando direitos extraordinários aos investidores que se fizeram responsáveis por tais serviços. Por meio dos TLCs e TBIs, os Estados se comprometeram a não impor nenhuma condição nem limitação a tais capitais. Então, os países da região perderam capacidade de regulamentação doméstica dos serviços públicos convertidos em mercadoria, ao invés de constituírem direitos sociais.

Sobre os impactos dos TLCs na saúde, Mariela Bacigalupo e María Lorena Di Giano mostram como a assinatura desses tratados foi acompanhada do processo de reforma das regulações nacionais com o intuito de avançar no reconhecimento dos direitos da propriedade intelectual e na extensão das patentes em poder das grandes empresas farmacêuticas. Em seus capítulos sobre propriedade intelectual, os TLCs promovem o acordo ADPIC (Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) da OMC, mas também impõem outros acordos, como o Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) ou o Tratado Lei de Patentes (PLT). As autoras concluem que a incorporação dos direitos de propriedade intelectual nos TLCs teve consequências negativas para o acesso à saúde e medicamentos, reduzindo a capacidade de produção local de genéricos e cristalizando as desigualdades existentes entre países centrais e periféricos.

Para mostrar os impactos ambientais dos tratados, Elizabeth Bravo, Cecilia Cherez e Alexia Delfosse tomam o caso das sementes, das zonas de sacrifício, das medidas sanitárias e fitossanitárias. Sobre as sementes, as autoras assinalam que as disposições dos TLCs obrigam a reformas legislativas que avançam no caminho da privatização das sementes, ao incorporar majoritariamente a obrigação de aderir ao convênio da União para a Proteção de Obtenções Vegetais (Upov) em sua versão refor-

mada de 1991 (dentre outros acordos internacionais). Ainda assim, são criadas zonas de sacrifício para a produção de hortaliças com objetivo único de exportação. Muitos dos vegetais precisam de água abundante, já que sua produção saliniza a terra, e, com essa lógica, promove-se a expulsão dos camponeses de suas terras. Por último, as medidas sanitárias e fitossanitárias que são incorporadas nos TLCs tendem à harmonização das normas entre países, afetando a produção camponesa que não pode cumprir com os altos níveis para a exportação, fomentando, assim, a expulsão de suas terras. Em suma, os TLCs avançaram na criação de uma legislação anticampesina para o benefício das empresas transnacionais.

Finalmente, Patricia Laterra e Agostina Costantino se propõem a mostrar que os TLCs têm efeitos diferenciais sobre as mulheres. Para isso, analisam diferentes dimensões e seus efeitos: o modo de desenvolvimento, a liberalização do comércio, o ajuste fiscal e a eliminação de direitos. A visão crítica propõe que o impacto dos TLCs nas mulheres não depende tanto de quanto cresça um país, e sim de como cresce; para isso, é importante analisar o modo de desenvolvimento onde se estabelece o livre comércio. Assim, argumentam sobre como as arquiteturas jurídico-legais dos países que assinam esses tratados podem colocar em risco ou eliminar direitos para diminuir custos. Ambas as dimensões têm especial repercussão na crise do cuidado. A partir da literatura escrita, enfoques e metodologias são revisados para analisar a existência desses efeitos diferenciados, seus alcances e relevâncias. Ao colocar as regiões em evidência, é possível observar que nas quatro dimensões existe um impacto diferenciado sobre as mulheres: aumentando a pressão sobre o papel de cuidado das mulheres (reforçando os papéis de gênero), precarizando sua inserção no mercado de trabalho, alimentando as cadeias globais de cuidados (nas quais as mulheres latino-americanas se inserem também como cuidadoras) e restringindo o espaço fiscal para executar políticas públicas que buscam reverter as desigualdades e garantir os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Na prática, as mulheres são consideradas uma peça-chave no comércio e no crescimento, mas ao mesmo tempo dispensáveis em termos do papel em que se veem colocadas como resultado das políticas de liberalização comercial. Advertem ainda para a necessidade de contar com estudos de impacto que representem um compromisso real com a justiça de gênero.

Os argumentos estão do nosso lado. Temos centenas de dados estatísticos e macroeconômicos. Contamos com dados quantitativos e qualitativos que mostram os efeitos nefastos dos tratados de comércio e investimento vigentes em nossos países. Ademais, mostramos com clareza nestes artigos que os TLCs foram negociados e assinados em torno a uma quantidade de promessas que nunca se cumpriram.

Mais de duas décadas depois, a chamada zapatista ainda ressoa por sua urgência. No entanto, falta avançar na construção dos laços sociais e das práticas econômicas que queremos, alternativas que são cada vez mais urgentes para criar e evidenciar uma permanência da vida possível e sustentável. Por ora, sabemos o que não queremos e não é pouca coisa: não mais tratados de livre comércio e investimento na América Latina e no Caribe.

AS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E DE INVESTIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Um balanço dos 25 anos

Luciana Ghiotto¹

POR QUE OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E DE INVESTIMENTO FORAM ASSINADOS? REVISANDO AS CAUSAS SISTÊMICAS E MÍTICAS

Desde os anos noventa, a assinatura de tratados de livre comércio (TLCs) e tratados bilaterais de investimento (TBIs) se expandiram globalmente. Em meados de 2019, existiam 2.353 TBIs vigentes (2.911 assinados) e 313 tratados com provisão sobre investimentos vigentes (388 assinados), especialmente TLCs.² A Alemanha e a Suíça foram os primeiros países a assinar TBIs nos anos sessenta, em especial com os países africanos. Esses países europeus já contam com 155 e 127 TBIs respectivamente. A rede de TBIs ampliou-se de tal modo que, perto do ano 2000, metade dos fluxos de capitais advindos dos países OCDE para os países em desenvolvimento estava coberto por um tratado (HALLWARD-DRIEMEIER, 2003). Na América Latina, a assinatura de TBIs expandiu-se nos anos noventa. Em poucos anos, a Argentina havia assinado 55 TBIs, o Chile 48, Equador 30, Peru 26, Panamá 22, Guatemala 17,

¹ Doutora em Ciências Sociais. Pesquisadora do Conicet, na Argentina, com sede na Escola de Política e Governo da Universidade Nacional de San Martín (Unsam). Docente de Economia Política Internacional. Colaboradora do Transnational Institute (TNI). Coordenadora da plataforma *América Latina Mejor Sin TLC*.

Agradeço os comentários imprescindíveis de Alberto Arroyo Picard, meu professor no caminho para entender e desmascarar os tratados de livre comércio e investimento.

² Dados da Unctad Investment Policy Hub: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>; revisado em agosto de 2019. É importante ressaltar que existem diversas bases de dados oficiais, e, muitas vezes, as informações oferecidas sobre as TLCs e TBIs vigentes não são compatíveis, incluídas as bases de dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização de Estados Americanos (Sice-OEA).

Costa Rica 14, México 11, e a lista continua. O Brasil assinou 16 TBIs, mas não ratificou nenhum. Por outro lado, em janeiro de 1994 entrou em vigência o primeiro grande TLC: o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (TLCAN), cujo formato foi copiado, em poucos anos, no tratado comercial com a América Central (CAFTA-DR), e os bilaterais com Peru, Chile e Colômbia. Nos primeiros anos do novo século, o Chile se converteu no país com a maior quantidade de TLCs do mundo, tendo hoje 23 tratados que liberalizam o comércio com 65 países.

A assinatura de TLCs foi uma espécie de onda que arrasou a região. Em poucos anos, os países latino-americanos haviam assinado TLCs e TBIs que eram praticamente iguais entre si. Mas como se explica essa rápida proliferação? Quais elementos dão conta dessa expansão? Em suma, o que fez com que os Estados cedessem parte de sua soberania e capacidade de decisão, sendo levados, dessa forma, a uma reconfiguração de suas próprias funções estatais? A pergunta acerca dos motivos da entrada na rede de TLCs e TBIs é importante porque nos permite entender, por um lado, as condicionantes sistêmicas e contextuais dessa multiplicação de tratados; quer dizer, como os Estados, no marco do “fim das alternativas” dos anos noventa, utilizaram os recursos existentes para tentar atrair parte dos investimentos estrangeiros para seus territórios? Essa pergunta também nos leva a identificar os atores concretos que operaram dentro dessas condicionantes e que, a partir de certas promessas, repetidas de país em país até que fossem construídos mitos, influenciaram a assinatura dos tratados, sem dar relevância aos possíveis impactos que estes poderiam causar.

Aqui identificamos três motivos pelos quais os Estados aceitaram assinar os TLCs e TBIs: primeiro, a necessidade intrínseca dos Estados de atrair investimentos para seus territórios; segundo, o contexto de queda da União Soviética e o “fim das alternativas” ao livre mercado nos anos noventa; terceiro, as promessas de que o livre comércio traria investimento estrangeiro, o que impulsionaria o desenvolvimento e o bem estar das populações. Este último foi sustentado tanto por organismos internacionais quanto pelos governos que difundiram essas promessas, impulsionando assim a assinatura massiva de tratados.

Para entender por que os tratados foram assinados, devemos levar em conta dois fatores. Primeiro, e central, as determinantes sistêmicas para a liberalização comercial e dos investimentos. No capitalismo, os Estados desenvolvem diversas estratégias para atrair parte do capital global para seus territórios e retê-lo ali. Nos anos oitenta e noventa, os Estados aceitaram ser parte de um “direito internacional americanizado” (PANITCH; GINDIN, 2015) com o objetivo de criar incentivos para que uma porção do capital se assentasse em seus territórios, num contexto de internacionalização da

produção. Por isso, foram incorporados nos TLCs temas centrais para a expansão global do capital, frente aos “novos temas comerciais” (ESTAY; SÁNCHEZ DAZA, 2005) ou temas “além das fronteiras” (RODRÍK, 2018): os direitos de propriedade intelectual, serviços, telecomunicações, compras públicas e a proteção dos investimentos estrangeiros com o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS, em sua sigla em inglês). Os TBIs, por sua vez, se concentraram em outorgar direitos extraordinários aos investidores estrangeiros, incluindo cláusulas que protegem o investidor em caso de políticas estatais que modifiquem as condições contratuais ou que ponham em perigo, de algum modo, a possibilidade de lucros. Esses tratados também incluem o mecanismo *ISDS*.

O contexto específico dos anos noventa, o desmonte da União Soviética e o auge das políticas neoliberais expressaram um novo embate do capital sobre o trabalho. O fim da URSS foi o pontapé geopolítico necessário para a constituição de uma nova institucionalidade liberal que viria a colocar certa ordem na economia globalizada, garantindo o livre mercado e o livre comércio. O nascimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, acelerou a queda de tarifas, o que vinha acontecendo de um modo mais lento desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Às condicionantes sistêmicas deve-se agregar o modo concreto em que operaram os atores das negociações comerciais internacionais, tanto públicos quanto privados. Estes desenvolveram discursos específicos que aceleraram o ritmo de assinatura desses tratados. O formato particular dos TLCs (seus capítulos e temas) não é casual, e sim uma resposta a esses atores que promoveram a expansão do regime de proteção de investimentos e a abertura comercial, em particular, os organismos internacionais e as empresas transnacionais. O que resultou dali foi a acelerada assinatura de TLCs e TBIs nos anos noventa.

Os TLCs se sustentam sobre uma quantidade de mitos associados à economia liberal. Um dos maiores é que a liberdade de mercado e de empresa, o famoso *laissez faire*, traz liberdade geral e bem-estar (CAJAS-GUIJARRO, 2018). Esse mito se baseia em uma teoria econômica que propõe que tudo funciona melhor quando é deixado livre, tão somente às leis do mercado (ARROYO PICARD, 2003). As “economias abertas” atuariam um círculo virtuoso: a liberalização e a promoção do comércio e dos investimentos levariam à integração econômica mundial, o que conduziria ao desenvolvimento econômico, que, por sua vez, geraria a redução da pobreza (ESCOBAR DELGADILLO; JIMÉNEZ RIVERA, 2008). Este círculo se constrói sobre a crença de que o setor exportador, que é quem verdadeiramente se beneficia com os TLCs, ativa o restante da economia, gerando melhorias na produtividade e incorporando novas tecnologias, o que voltaria a ativar o círculo (PIZARRO, 2006). Por isso,

a tendência aos mercados mundiais integrados foi percebida desde os anos oitenta como um grande potencial para um crescimento maior, constituindo uma oportunidade para os países menos industrializados (como os latino-americanos) e pós-comunistas elevarem seus níveis de vida.

OS IMPULSORES LOCAIS E GLOBAIS DESSES TRATADOS: ORGANISMOS INTERNACIONAIS, EMPRESAS LOCAIS E TRANSNACIONAIS E GOVERNOS

Nos anos oitenta, a posição a favor do livre comércio tornou-se hegemônica na academia e na agenda pública. Os organismos internacionais desempenharam um forte papel para que os países mais “fechados” abrissem os seus mercados. A assinatura de TLCs foi estimulada pelas recomendações dos organismos de Bretton Woods diante da dívida externa. Estes impulsionaram as políticas do “Consenso de Washington”, que recomendava a abertura comercial, a privatização dos serviços públicos e a redução dos aparatos estatais para sanear contas e gerar equilíbrio fiscal. Então, gerou-se um combo de elementos: o acesso a créditos do Fundo Monetário Internacional estava subordinado à aplicação dessas políticas, com a promessa de que elas ativariam o círculo virtuoso. Os Estados assinaram os TBIs, por um lado, em troca da promessa da entrada de capitais estrangeiros e, por outro, de terem credibilidade, quer dizer, de constituírem a imagem de que o país receptor não violaria o direito de propriedade privada do investidor estrangeiro. Na América Latina, o resultado dessas políticas foi a assinatura massiva de TBIs nos anos noventa e o começo de longas negociações de TLCs que, em sua maioria, foram finalmente assinados no início do novo século.

Outro organismo internacional que teve um papel importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), que ajudou na criação de um clima internacional propenso à assinatura de acordos de investimento. O organismo sustentava que, ao assinar os TBIs, os países em desenvolvimento “estão enviando fortes sinais à comunidade empresarial internacional acerca de seu compromisso para outorgar um marco previsível e estável com o fim de fomentar os fluxos de investimento estrangeiro direto, tanto para o interior como para o exterior do país” (in GHIOTTO, 2017, p. 62). Até finais de 2013, a Unctad havia facilitado 12 rodadas de negociação que culminaram na assinatura de 160 TBIs, as chamadas “bodas massivas” (*massive weddings*) (CAITISA, 2017).

Os mitos dos tratados aparecem com clareza nos preâmbulos dos TLCs e TBIs. Esses tratados começam com preliminares em que são definidas as expectativas da relação bilateral e os objetivos

que as partes buscam com a aplicação do tratado. Embora seja costume tomá-los apenas como meramente declarativos, é justamente nos preâmbulos que encontramos “o espírito” de um tratado, ou seja, seu contexto, objetivos e fins. A *Comisión de Auditoría Integral de los Tratados de Inversión y el Sistema de Arbitraje* do Equador (Comissão de Auditoria Integral dos Tratados de Investimento e do Sistema de Arbitragem – Caitisa), analisou os preâmbulos dos TBIs equatorianos. Observou-se que, por exemplo, os TBIs com os EUA, Alemanha e Países Baixos garantem que o fluxo de investimentos a que se pretende chegar com o tratado “promoverá o *desenvolvimento econômico* das Partes”; com França e Rússia, fica explícito que “o fomento e proteção dos investimentos estimula a *transferência de capitais e tecnologia* entre ambos os países”; com os EUA agrega-se que “o desenvolvimento dos vínculos econômicos e comerciais contribuem para o *bem-estar dos trabalhadores e o respeito pelos direitos trabalhistas* reconhecidos internacionalmente”; e finalmente, em quase todos os TBIs equatorianos sustenta-se que “o fomento e a proteção dos investimentos conduzirá ao estímulo das iniciativas econômicas privadas e *umentará a prosperidade* das Partes” (CAITISA, 2017, grifo nosso). O que se observa, então, é que existe uma defasagem entre os objetivos propostos pelos tratados e o que de fato acontece após estarem em vigência há vários anos.

Ao papel dos organismos internacionais, devemos somar os próprios setores das burguesias “nacionais” nos países latino-americanos, que incentivam a assinatura dos tratados. Os setores mais dinâmicos nos países periféricos lograram adaptar-se a um comércio global cada vez mais acelerado, aproveitando a diminuição tarifária em países como os EUA ou da UE. No México, por exemplo, desde os anos sessenta, formou-se uma forte burguesia das maquilas, que festejou a entrada no TLCAN porque este cristalizava os benefícios tarifários dos quais ela vinha desfrutando. O mesmo aconteceu com os grupos exportadores na América Central, que se beneficiaram ao ter acesso preferencial ao mercado norte-americano, especialmente para os produtos têxteis. No Chile, a estratégia de regionalismo aberto permitiu que o Estado negociasse com vários países de uma só vez (UE, EUA e Ásia), o que beneficiava tanto os grupos manufatureiros como os da agroindústria e do setor florestal. Finalmente, o que se privilegiou em cada país foram os interesses desses setores concentrados juntamente aos dos governos, premiados por conseguir IED, e a visão de que “ficar para trás” na assinatura de tratados reduziria a competitividade individual de cada país (AHUMADA, 2019). A combinação desses elementos foi a assinatura de TLCs e TBIs em poucos anos, como pode ser visto nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1. Datas da assinatura e entrada em vigor dos TLCs entre países latino-americanos e a União Europeia ordenados por data de assinatura do tratado

Acordo de associação com a UE	Assinado em	Entrada em vigência
México	Março de 2000	23 de julho de 2000
Chile	Novembro de 2002	1º de março de 2005
Colômbia	Junho de 2012	1º de agosto de 2013
Peru	Junho de 2012	1º de março de 2013
América Central	Junho de 2012	1º de agosto de 2013 ³
Equador	Novembro de 2016	1º de janeiro de 2017

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2. Datas de assinatura e entrada em vigor dos TLCs entre países latino-americanos e os EUA ordenados por data de assinatura do tratado

TLC com os EUA	Assinado em	Entrada em vigência
México (TLCAN)	Dezembro de 1992	1º de janeiro de 1994
Peru	Março de 2003	1º de fevereiro de 2009
Chile	Junho de 2003	1º de janeiro de 2004
DR-Cafta	Agosto de 2004	1º de março de 2006 ⁴
Colômbia	Novembro de 2006	15 de maio de 2012

Fonte: Elaboração própria

³ No dia 1º de agosto de 2019, entrou em vigência para Honduras, Nicarágua e Panamá. Três meses depois, dia 1º de outubro, entrou em vigência para Costa Rica e El Salvador. Em dezembro, entrou em vigência para a Guatemala.

⁴ Para El Salvador e os EUA, entrou em vigência dia 1º de março de 2006; um mês depois, para Honduras e Nicarágua; para a Guatemala, dia 1º de julho do mesmo ano. Em 1º de março de 2007 entrou em vigência para a República Dominicana, e, para a Costa Rica, no dia 1º de janeiro de 2009.

Apesar do impulso à assinatura dos tratados, poucos anos depois do Consenso de Washington, diversos estudos acadêmicos já mostravam que as supostas verdades do círculo virtuoso resultaram ser, na verdade, atos de fé. Primeiro, existe escassa evidência de que as políticas de livre comércio (enquanto redução de tarifas e de barreiras não tarifárias) tenham levado, de maneira direta, a um crescimento econômico (RODRÍGUEZ; RODRIK, 2001). O êxito alcançado em termos de maior participação nos mercados mundiais não se refletiu em um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou da produtividade, tampouco em uma redução dos níveis de pobreza (ESCOBAR DELGADILLO; JIMÉNEZ RIVERA, 2008). Segundo, não se pode sustentar que a assinatura de TBIs tenha sido causa direta do aumento do fluxo de investimentos nos países assinantes (CAITISA, 2017; HALLWARD-DRIEMEIER, 2003; POULSEN, 2010). As evidências desmentem o suposto círculo virtuoso e, antes, convertem os tratados assinados em camisas de força postas sobre a capacidade regulatória dos Estados.

AS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS (QUE SE CONVERTERAM EM MITOS)

Os setores políticos locais construíram um discurso em que uma quantidade de promessas aparecia associada à assinatura dos TLCs e TBIs. Aqui traremos alguns exemplos. No ano 2000, o presidente socialista Ricardo Lagos dizia sobre o TLC entre Chile e EUA: “Isto significa a geração de mais postos de trabalho, mais emprego e mais oportunidades. Também significa a possibilidade de ter um intercâmbio maior, não só no âmbito econômico, mas também no cultural e de valores compartilhados com os Estados Unidos” (EMOL, 2000). Seu chefe negociador, Osvaldo Rosales (2003), afirmava que esse TLC consolidaria “nossa opção exportadora, aumentando e diversificando exportações, estimulando investimentos, o crescimento e a geração de empregos de qualidade”, baseado na premissa de que “a abertura do comércio é o melhor cenário para o aumento da produtividade, a difusão da mudança tecnológica e do espírito empreendedor”.

Num discurso de 1993, o então presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari disse que “o TLCAN é um acordo para aumentar os salários, estamos comprometidos em aumentar os salários reais mais do que cresceram até agora”, e que se tratava de um acordo “para reduzir a migração, porque os mexicanos não terão mais que migrar para o norte buscando trabalho, serão capazes de encontrá-lo em meu país, é meu principal compromisso” (*in* LUNA, 2017). Em novembro de 1994, o presidente incluiu em seu último informe de governo a grande promessa do TLCAN, que havia entrado em vigor

dia primeiro de janeiro desse mesmo ano: “O tratado avança em seus objetivos: regular com clareza o crescente comércio entre nossos países, alentar o investimento e a criação de emprego” (*in* FLORES, 2014). Em definitiva, as múltiplas promessas do TLCAN podem ser divididas em quatro grandes grupos, seguindo a Arroyo (2014): 1) mais e melhores empregos, inclusive chega-se a prometer que no México se alcançaria “um padrão de vida similar ao dos Estados Unidos”; 2) diminuir a migração para os EUA; 3) crescimento acelerado da economia mexicana e se converter em uma potência mundial exportadora de manufaturas; e 4) melhora do meio ambiente.

Em 2006, o presidente peruano Alejandro Toledo disse sobre a negociação do TLC com os EUA: “Este é um TLC de todos os peruanos para todos os peruanos”. Sobre sua ratificação, explicou: “Creio que este Congresso vai aprová-lo porque muitos congressistas têm conhecimento sobre quais são as vantagens deste novo mercado que estamos abrindo” (TOLEDO VIAJÓ..., 2006). Por outro lado, advertiu que “este tratado é uma oportunidade, e não uma solução, já que seu êxito dependerá da melhora na oferta exportável do Peru, da melhora da competitividade para aproveitar o mercado estadunidense, da promoção e proteção da média, pequena e microempresa peruana” (ALEJANDRO TOLEDO..., 2009). O ministro peruano de Comércio Exterior e Turismo, Alfredo Ferrero, destacou em 2006 que a aprovação do TLC com os EUA era um momento histórico, já que, segundo destacou, “permitirá ao Peru acessar um grande mercado e assegurar o aumento de suas exportações e investimentos” (TOLEDO DICE..., 2006).

A ministra colombiana de Relações Exteriores, María Ángela Holguín, explicou durante visita à Europa que, “com o TLC com a UE, abrem-se importantes oportunidades para a Colômbia” (COLOMBIA..., 2017). O Ministério do Comércio colombiano havia justificado a assinatura do acordo com a UE dizendo: “Com um processo de globalização mundial adiantado, vê-se claramente por que se colocou em andamento uma política de transformação produtiva acompanhada de instrumentos como a subscrição de acordos comerciais, entre outros. Esses elementos contribuem para melhorar a competitividade da economia e diversificar a oferta exportável e o destino da mesma” (*in* PÉREZ; VALENCIA, 2010, p. 6).

Mais recentemente, os países da região continuaram negociando TLCs e TBIs. A Argentina, que não conta com TLCs, mas com 55 TBIs vigentes, negociou em 2017 um tratado de investimentos com o Qatar. A vice-presidenta argentina, Gabriela Michetti, disse que assinar um TBI com o Qatar implicava “dar aos investidores de ambos os países garantias de transparência, previsibilidade e segurança de que não sofrerão arbitrariedades, discriminação ou expropriações” (LA ARGENTINA...,

2016). Sobre o acordo entre o Mercosul e a UE, cujas negociações foram finalizadas em junho de 2019, a Chancelaria argentina sustentou à época que esse acordo era “um marco histórico para a inserção internacional da Argentina, já que aumenta as exportações das economias regionais, consolida a participação de nossas empresas em cadeias globais de valor, promove a chegada de investimentos, acelera o processo de transferência tecnológica e aumenta a competitividade da economia” (PERFIL, 2019). Por sua parte, o presidente Mauricio Macri explicou: “Este acordo fortalecerá o crescimento da região. Não só pelo comércio, mas também pelo fluxo de investimentos, que é tão importante quanto o comércio. Este guarda-chuva permitirá dar mais tranquilidade, regras mais claras e estáveis para todos aqueles que querem vir a desenvolver esta região” (DINATALE, 2019).

Por sua vez, a Bolívia está começando diálogos com a UE para fechar um acordo comercial. Seu chanceler, Diego Pary, explicou que a delegação boliviana manteve reuniões com autoridades da UE desde março de 2019, “e esperamos que se avance neste acordo comercial”, com o qual “contribuímos para o fechamento de um acordo definitivo entre os dois blocos para fortalecer o acordo da Comunidade Andina com a União Europeia” (BOLIVIA..., 2019). O negociador boliviano, Benjamín Blanco, assinalou em junho que seria um acordo “muito complementar” porque as partes produzem “coisas completamente diferentes”: “Nós importamos da UE muita tecnologia, muitos bens de capital, sobretudo neste último tempo, em que estivemos em um processo de industrialização” (EuroEFE, 2019).

As promessas dos tratados se moviam, e ainda se movem, dentro do “círculo virtuoso” da livre troca. Segundo todas essas declarações, os TLCs são instrumentos comerciais que: permitem o acesso a mercados preferenciais; aumentam as exportações ao mesmo tempo que empurram à sua diversificação; têm impacto positivo sobre os mercados de trabalho, gerando emprego “de qualidade”; aceleram a transferência tecnológica; dão segurança aos investidores e, por isso, aumentam os fluxos de investimento estrangeiro; empurram ao crescimento econômico. Sobre essas promessas, os governos e grupos dominantes tentaram gerar os consensos sociais que dessem apoio à assinatura de TLCs e TBIs. No marco da crise da dívida dos anos oitenta, nos países latino-americanos, parecia que não sobrava outra opção. “*There is no alternative*”, dizia Margaret Thatcher. Mas, depois de 25 anos, é imprescindível revisar se as promessas do “círculo virtuoso” foram cumpridas e se os TLCs produziram o “efeito modernizador” sobre as economias. Ou se, ao contrário, essas promessas se constituíram em mitos repetidos à exaustão, de país em país, sem que se gerasse um debate aberto que expusesse as numerosas arestas de cada um desses temas. Expor esses mitos e suas promessas associadas é nosso objetivo nas próximas páginas.

Mito 1: os TLCs servem para regular o “comércio”

Os tratados de livre comércio são sobre comércio, mas não somente. Efetivamente, regulam, quer dizer, colocam regras às relações comerciais entre os países. Mas dizer que os tratados são “sobre comércio” é fazer referência somente a uma parte do que realmente são. Um TLC regula todos os aspectos da circulação do capital em nível global, não só as tarifas de importação e acesso a mercados. Um TLC pode ter entre 20 e 30 capítulos, e desses, apenas 5 ou 6 são sobre temas específicos de comércio, como cestas de desgravação tarifária, regras de origem ou aspectos técnicos do comércio. Os outros capítulos são sobre os temas regulatórios, quer dizer, que afetam a capacidade regulatória dos Estados.

Os TLCs incorporam todos os temas chamados “associados ao comércio”, tais como os direitos de propriedade intelectual, os serviços, os serviços financeiros, o comércio eletrônico, as telecomunicações, as compras públicas, os investimentos, a coerência regulatória, entre outros. Desse modo, a aplicação de um TLC tem impacto sobre a capacidade arrecadadora dos Estados (porque as tarifas às importações, que são impostos, são reduzidas), mas, além do mais, impactam sobre a vida cotidiana das pessoas, porque, por exemplo, empurram para o aumento dos preços dos medicamentos (de compra individual ou das compras estatais) ao fortalecer e estender a propriedade intelectual e dificultar a produção de genéricos, ao mesmo tempo que encarecem e tendem a privatizar os serviços básicos (como a água potável, a eletricidade, a educação e a saúde). Em suma, os TLCs empurram para a mercantilização de todos os aspectos da vida e convertem os direitos empresariais em regra internacional que está acima dos direitos humanos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, num contexto de fronteiras, em geral, fechadas às importações, o comércio mundial se organizou mediante regras voluntárias no marco das rodadas de negociação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (Gatt). O tema principal de negociação até os anos sessenta foi a redução de tarifas. Nesse caminho de redução tarifária ficavam ainda de fora algumas áreas-chave, sensíveis no comércio global, como os produtos agrícolas e têxteis. Os acordos conseguidos no marco do Gatt são aqueles considerados estritamente comerciais, e por isso chamados de “primeira geração”. Entretanto, a última rodada de negociação do Gatt (a Rodada Uruguai) implicou a ampliação das agendas aos temas “associados ao comércio”, e inclusive foram agregados temas comerciais que haviam ficado de fora devido à sua alta sensibilidade para os países menos industrializados, como a agricultura e os têxteis. Esses temas foram somados às agendas de negociação da OMC. Esses temas aparecem em todos os TLCs, como o TLCAN, considerado o primeiro tratado da “segunda geração”.

A partir de todos esses capítulos, os Estados-parte de um TLC podem recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias específico de cada tratado. E o que é mais grave: no caso do capítulo de investimentos, o mecanismo é diferente e específico para os investidores estrangeiros. Ali, os investidores podem demandar aos Estados na arbitragem internacional mediante o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS, por sua sigla em inglês).

Atualmente, segundo a literatura, estão sendo negociados os TLCs de “quarta geração”, também chamados “acordos do século XXI” ou “acordos megaregionais”. Mas todos esses acordos de quarta geração têm um ponto em comum: os aspectos normativos dos tratados foram se modernizando de acordo as necessidades de acumulação do capital. Os TLCs nivelam certas regras do jogo que favorecem a circulação do capital, especialmente no contexto da expansão global (e intensificação) dos processos produtivos das últimas décadas. Por isso, vão sendo modernizados de acordo com os temas que precisem ser regulados e que ainda não conseguiram o consenso em nível global no marco da OMC. Por exemplo, os temas sobre comércio eletrônico foram empurrados pela necessidade das grandes empresas tecnológicas de que se garanta o livre fluxo dos dados mundialmente. Por isso, esse tema, que ainda não era central há 25 anos, hoje aparece em muitos dos TLCs megaregionais ou bilaterais (como o TPP11 ou o acordo Mercosul-União Europeia). O mesmo acontece com outros temas, como as “boas práticas regulatórias”, que são incluídas nos TLCs nos capítulos de Coerência Regulatória, com o fim de “facilitar” o comércio e os investimentos, ou seja, acelerar os tempos da circulação global do capital.

Além do mais, aos temas dos anos noventa, os acordos atuais incorporam outros mais novos, o que faz com que os TLCs mais recentes sejam apresentados como “marcos regulatórios modernos”. Trata-se de capítulos sobre gênero e comércio, assuntos laborais, meio ambiente, desenvolvimento, pequenas e médias empresas, entre outros. Mas, em sua maioria, esses capítulos são apenas cascas vazias, isto é, não são operativos nem vinculantes, não propõem objetivos específicos nem cronogramas de trabalho, bem como tampouco estipulam obrigação alguma para que os Estados realizem políticas específicas que estejam de acordo com esses capítulos (GHIOTTO; LÓPEZ, 2018).

Um exemplo para ver como esses novos capítulos aparecem está no TLC assinado entre Chile e Argentina, que substitui e aprofunda o velho Acordo de Complementação Econômica (ACE) no marco da Aladi de 1994.⁵ Ali é possível observar a incorporação de capítulos que tentam cobrir temas ausen-

⁵ Os TLCs assinados pelo Chile e Uruguai e pelo Chile e Brasil têm características similares no marco do chamado processo de convergência do Mercosul e da Aliança do Pacífico.

tes nos TLCs, mas que não têm uma operatividade real. Um exemplo é o capítulo de MPMEs (Micro, Pequena e Média Empresa), que só estabelece uma quantidade de enunciados que tentam garantir que estas empresas se incorporem ao comércio bilateral. O único objetivo específico proposto pelo capítulo é o estabelecimento de um Comitê MPME. Entretanto, diante de qualquer desavença entre as Partes, enfatiza-se que ambos farão esforços mediante o diálogo, a cooperação e consultas para resolver a situação problemática. Igualmente acontece com os capítulos Laboral, de Meio Ambiente e de Gênero: a modalidade em que são escritas as cláusulas é a partir do “reconhecimento” que fazem as Partes da importância da defesa dos direitos trabalhistas e do meio ambiente, mas não permitem que algum dos Estados interponha uma controvérsia via o TLC pela violação de tais cláusulas. Nesse sentido, tudo fica no plano da boa vontade.

No caso do capítulo sobre Gênero e Comércio, o TLC entre Chile e Argentina coloca que o objetivo é lograr a “participação mais equitativa de homens e mulheres nos negócios, na indústria e no mundo do trabalho”. O eixo está posto sobre o “empoderamento econômico das mulheres”, mas nada diz sobre os impactos que a liberalização comercial tem em todos os âmbitos da vida das mulheres (PARTENIO; LATERRA; GHIOTTO, 2018).

Conclusão: que os TLCs tratem apenas sobre comércio converteu-se em um mito. Os “temas associados ao comércio” são tão importantes quanto os capítulos sobre redução tarifária. Ou inclusive mais importantes, já que a redução tarifária vem se realizando desde o Gatt e a OMC, enquanto com os TLCs só se aprofunda o que já foi alcançado há décadas. O verdadeiro interesse são os “outros temas”, chamados “disciplinas” econômicas.

Mito 2: os TLCs permitem a diversificação das exportações

Nos últimos 25 anos, os TLCs tenderam a aprofundar os modelos primário-exportadores nos países da América Latina e do Caribe. A diversificação de exportações prometida jamais ocorreu; pelo contrário, se assentaram os traços das economias dependentes da extração de recursos naturais. Esses recursos são, em sua maioria, exportados sem a incorporação de valor nos países latino-americanos. Por sua vez, esse modelo primário-extrativo se baseia na exploração sem olhos para a natureza. As consequências da estratégia exportadora para o meio ambiente são incalculáveis.

Os TLCs não só não favorecem a diversificação de produtos exportáveis, mas também impulsionam a concentração do capital em poucas mãos no setor exportador. O caso do Equador é notório. Poucos gru-

pos econômicos controlaram cerca de 40% do comércio exterior equatoriano entre 2013 e 2018. Nesse período, registraram-se apenas 30 grandes grupos exportadores para a UE, os quais são responsáveis por 60% das exportações não petrolíferas para o bloco europeu (CAJAS-GUIJARRO, 2018). Do principal produto de exportação, a banana e o plátano, só seis grupos empresariais e três empresas individuais concentraram mais da metade dos envios para a UE. O segundo produto em importância exportado para a UE, o camarão, é 75% controlado por apenas oito grandes grupos. Todos esses grupos exportadores são os que se beneficiaram, não só do comércio exterior, mas também da persistente condição extrativista da economia equatoriana, operando como “grupos reacionários” e colocando freio a qualquer reconversão produtiva que supere a condição primário-exportadora do país (CAJAS-GUIJARRO, 2018, p. 78).

Por sua vez, o Equador entrou na negociação de TLCs só nos últimos anos. Apesar de ter um discurso contrário à liberalização, durante a presidência de Rafael Correa (em 2014) foi assinado o acordo com a UE, que entrou em vigência em janeiro de 2017. A análise desse recente acordo com a UE mostra que este só reforçou o padrão do comércio exterior vigente: a exportação de produtos primários, dominada pelos hidrocarbonetos, produtos agrícolas, pesqueiros e minerais (ACOSTA, 2018). 84% das exportações equatorianas para a UE se concentram em só cinco produtos: banana, camarões, peixe enlatado, flores naturais e cacau em grãos. As 28 grandes empresas exportadoras desses produtos aumentaram suas exportações depois do primeiro ano de vigência do acordo com a UE (entre 2016 e 2017) em ao menos 5 milhões de dólares (CAJAS-GUIJARRO, 2018).

O mesmo acontece no Chile, que é um dos países que mais se abriu ao mundo e que, no entanto, mostra uma forte concentração das exportações em uma pequena gama de produtos primários. De fato, pode-se dizer que o processo de integração chileno ao mundo só reforçou a estratégia centrada na exportação de recursos naturais sem processamento (PIZARRO, 2006). As exportações chilenas a seus principais mercados (EUA, UE e China) se concentram em produtos primários (AHUMADA, 2019). Depois da assinatura do acordo com a UE, as exportações aumentaram 23%, mas empurradas pelo cobre, dado o aumento exponencial de seu preço internacional, que entre 2003 e 2007 aumentou mais de 300%. As indústrias nacionais só explicam 2% do crescimento das exportações chilenas nesse período, o que mostra uma tendência à especialização na produção de matérias-primas e à exploração de recursos naturais. Em oposição, as importações provenientes da UE duplicaram nesse período, mostrando a desigualdade do intercâmbio entre as regiões.

Os efeitos do acordo com a UE sobre o Peru são similares aos dos outros países. Desde a implementação do acordo em 2013, os primeiros 20 produtos de importação do Peru na UE representaram 21%

do total do valor exportado, enquanto em 2017 foram 19% (ALARCO TOSONI; CASTILLO GARCÍA, 2018). Isso não necessariamente marca uma tendência à concentração, ela apenas se mantém, mas, após cinco anos, tampouco está mostrando uma tendência à diversificação. Pelo contrário, se virmos os principais produtos de exportação do Peru para a UE, encontraremos que ganharam competitividade as matérias-primas, os produtos intermédios e os bens de consumo não duradouros: os minerais (ouro, arame de cobre, zinco, molibdênio) e os produtos primários, como a farinha de peixe, abacate, mirtilo, manga, banana. Por outro lado, importa-se da UE maquinarias, equipamentos de transporte, medicamentos, veículos e biodiesel, entre outros produtos com valor agregado. Também são importados da UE produtos como a batata congelada, sendo este é um produto ancestral no Peru. A Holanda é agora a principal fonte de importação da batata pré-frita do Peru, estando 17 empresas peruanas a mando e sendo responsáveis por 70% dos fluxos comerciais desse produto (PERÚ..., 2015).

Algo similar ocorre com os países centro-americanos. O TLC assinado com os EUA, conhecido como Cafta-DR, prometia acelerar a “expansão e a diversificação das exportações entre as Partes” (VÁZQUEZ; MORALES, 2018, p. 120). Entretanto, o que se observou em geral é que esses países se especializaram na exportação de “sobremesas e condimentos”: especialmente frutas (banana, melão, melancia, mamão papaia, abacate, tâmaras etc.), açúcar e especiarias, aos quais somam-se o ouro (bruto, semielaborado ou em pó), alguns instrumentos de medicina, veterinária e ortopedia. Esses produtos correspondem a 60% de tudo o que foi exportado pelo conjunto dos países da América Central no período entre 2014-2018, e 75% disso é exportado aos EUA e à UE (CORONADO, 2019). Da mesma forma que no caso do Peru, os produtos importados desses países também são maquinarias, medicamentos, telefones celulares e automóveis.

Seguindo o caso da América Central, uma vez vigentes os TLCs, a exportação de manufaturas de baixo valor agregado, especialmente das maquilas, explica grande parte das exportações. Por exemplo, em El Salvador, os produtos manufaturados de baixo valor tecnológico (como têxteis e calçados) representam cerca de 40% de todas as exportações salvadorenhas, especialmente para os EUA (VÁZQUEZ; MORALES, 2018). Isso gerou uma economia dual, com altas exportações da produção de maquila, mas que não tiveram um efeito cascata sobre o resto da economia. Essas empresas se beneficiam das isenções impositivas, não se relacionam com outros setores da economia, operam principalmente no setor têxtil e repatriam todos os seus lucros. Por outro lado, os produtos exportados desde El Salvador para os EUA representam uma variedade muito reduzida de produtos, enquanto mantêm uma cesta mais diversificada para outros países centro-americanos. O México foi o primeiro a ter um TLC e

mostra um padrão similar. Vejamos os objetivos realmente buscados em matéria de comércio exterior (logo trataremos dos investimentos): o aumento das exportações e sua diversificação. Posteriormente, analisaremos que esses objetivos se colocam como um meio para conseguir um alto crescimento da economia nacional (objetivo que tampouco foi alcançado).

Os TLCs foram anunciados como oportunidades de aumentar as exportações. É preciso dizer que esse objetivo foi de fato alcançado, já que no primeiro semestre de 2019 se exportou ao mundo 8,4 vezes mais que no último semestre anterior ao TLCAN.⁶ Mas o que não se diz é que, na realidade, aumentaram mais as importações e que o déficit comercial com o mundo se manteve. Embora exista um superávit comercial com os EUA (ao qual nos referiremos mais adiante), com a UE o déficit aumentou em 213% durante a vigência do chamado TLCUEM (Tratado de Livre Comércio México-União Europeia).⁷

Especificamente, o acordo com a UE foi anunciado pelo governo do México como uma oportunidade para diversificar as exportações para outro bloco. Mas na realidade não foi assim. O comércio continuou concentrado em torno dos EUA. Em janeiro de 1994 o comércio com a UE representava 8% do total mexicano, mas, com a entrada em vigor do TLCUEM em junho de 2000, eram já tão somente 5,81%, e em junho de 2019 apenas recupera seu peso inicial ao alcançar 8,44%. Apesar dos numerosos TLCs, o México continua dependente dos EUA. As exportações mexicanas para esse país em 1993 (imediatamente antes da assinatura do TLCAN) eram de 86,3% do total e, em 2019, 83,3%.

Segundo a Secretaria de Economia, quase 80% das importações mexicanas correspondem a bens intermediários que não são produzidos no México, o que denota uma debilidade estrutural da economia que não pôde ser reparada: a necessidade de importar cada vez mais para poder exportar, mas com um decrescente conteúdo de insumos locais, o que inibe o desenvolvimento da pequena e média indústria nacional. Por outro lado, as exportações mexicanas, embora sejam em sua maioria manufatureiras, estão concentradas em veículos (de marcas estrangeiras e parcialmente produzidos no México por transacionais). Como vimos, o comércio exterior mexicano tampouco se diversificou como destino ou origem.

Ao olharmos de perto o processo comercial, observamos que os mesmos que exportam são os que importam, porque trata-se de produtos em sua maioria fabricados por transacionais para serem con-

⁶ Os dados estatísticos (se não se especifica outra coisa) são cálculos-cortesia de Alberto Arroyo com base em dados do Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Instituto Nacional de Estadística e Geografía – Inegi) retirados de www.inegi.org.mx/sistemas/bie/.

⁷ Para a análise mais desenvolvida do comércio entre México e União Europeia, ver: Aguirre Reveles e Pérez-Rocha (2007).

sumidos nos EUA ou, em geral, exportados. Isso faz com que as importações de bens intermediários associados à produção para a exportação aumentem, o que fez com que os dólares que entraram no país pelas exportações saíssem antes para a compra desses bens. São os chamados “turistas industriais”, bens intermediários ou matérias-primas que chegam ao México para sua elaboração e que voltam ao mercado dos EUA para seu consumo final (GHIOOTTO, 2005). O superávit comercial com os EUA se explica devido ao alto conteúdo estadunidense das exportações mexicanas e pelo petróleo, que, embora já não tenha tanto peso nas exportações mexicanas, continua tendo como principal destino os EUA. Esse tipo de produção encontra-se desconectada do resto da economia mexicana, portanto, não gera cadeias produtivas.

Em síntese, é verdade que, nos 25 anos que se passaram desde o primeiro TLC, o México aumentou suas exportações totais em 8 vezes e que mais de 80% delas são manufaturas, mas também é verdade que aumentaram mais as importações e que praticamente todos os anos, desde o primeiro TLC, houve déficit comercial com o mundo (a exceção são os anos em que a economia decresceu em 1995-1996 ou esteve quase estancada, como em 2019). As exportações cresceram, mas o comércio exterior não deixa divisas ao país. A abertura comercial abriu os mercados à exportação, mas destruiu grande parte da indústria nacional. Por isso os exportadores importam grande parte de seus insumos. O que se exporta é cada vez menos mexicano (ARROYO PICARD, 2003). Essa situação ficará pior caso se ratifique a nova versão do TLC com a América do Norte (chamado T-MEC), já que as regras de origem aumentam a exigência de conteúdo da região da América Latina, e no principal produto de exportação mexicano (carros) agora se exigiria um alto conteúdo especificamente estadunidense.

Outro exemplo é a Colômbia. Nesse país se explicava que, com o acordo com o bloco europeu, se poderia exportar um amplo universo de produtos sem pagar tarifas. Mas amplos setores compreendiam que isso seria impossível, já que a cesta exportadora da Colômbia é limitada especialmente a produtos agropecuários e recursos naturais (RECALCA, 2008, p. 20). Antes da entrada em vigência do acordo, 85% do comércio com a UE se concentrava em produtos primários: 34% carvão, 16% café, 16% ferro-níquel, 9% banana e 5% petróleo. Somente 7% do que se exportava correspondia a produtos agroindustriais, centrado em azeite de palma, açúcar, produtos de café, flores, legumes e confeitaria (RECALCA, 2008, p. 20). Por sua vez, tão só 0,32% das importações europeias provinham da Colômbia. Por outra parte, o setor industrial colombiano foi fortemente golpeado pelo acordo. As exportações industriais para a Europa reduziram em 7,9% entre 2013 e 2017, sendo a indústria automotiva uma das mais afetadas, com uma redução em vendas ao bloco econômico europeu de 82,2%, passando de USD 12,4 milhões em

2013 a apenas USD 2,2 milhões em 2017 (OBSERVATÓRIO TLC, 2018a). Por fim, a Colômbia continua sendo o mesmo exportador de matérias-primas, café e banana, condição adquirida há vários anos e que os TLCs aprofundaram, relegando o país em matéria de produtividade e industrialização.

Cabe dizer que quem mais se beneficiou com os acordos com o México e a Colômbia foram as próprias transnacionais europeias. Uma proporção importante das “exportações” do México para a Europa corresponde a transações entre as mesmas empresas transnacionais, sendo o petróleo o principal produto mexicano vendido à UE. No caso da Colômbia, 100% da exportação de ferromnês é realizada pela inglesa BHP Billiton; 30% do petróleo que o país produz é exportado pelas europeias BP Exploration, Perenco, Cepsa, Hocol e Emerald Energy. Por outro lado, 53% das exportações de banana são realizadas por empresas europeias como a Dole Food, do Monte e Banafruit (RECALCA, 2008).

Um padrão similar pode ser visto no TLC entre a Colômbia e os EUA, no qual a Colômbia não só não teve seus níveis de exportação aumentados desde 2012, como eles diminuíram. As exportações para os EUA reduziram em USD 11,192 milhões, passando de vender USD 21,833 milhões em 2012 para USD 10,641 milhões em 2018. Isso significa uma queda das vendas colombianas aos EUA de 51,3% (CEDETRABAJO, 2019). Por sua vez, em termos de volume, 92,9% continuam sendo exportações tradicionais, com as quais não houve uma diversificação da cesta exportadora. Pelo lado da composição das importações, mantém-se uma clara tendência à compra de bens industriais.

Por fim, a promessa de que os TLCs empurrariam a uma diversificação produtiva nos países da região não se cumpriu. Ainda que não se possa dizer que os TLCs sejam os responsáveis pela matriz agroexportadora, é possível afirmar que a aprofundaram. A exportação de produtos primários com baixo valor agregado, como minerais sem processamento, hidrocarbonetos e produtos de consumo não duradouros, como frutas e peixes, tendem a aprofundar as economias dependentes dos flutuantes preços internacionais. A esse processo, soma-se o fato de que os ganhadores são os próprios grupos econômicos europeus e o “capo” do comércio local, grupos concentrados de exportadores que não têm nenhum interesse de que esta matriz seja modificada. O México pode ser a exceção, já que a maioria de suas exportações são manufaturas, mas, como vimos, embora sejam exportações “do México”, são muito pouco mexicanas, já que a maioria de seus componentes foi previamente importada e, claro, aproveita-se a mão de obra barata.

Por sua vez, os impactos ambientais desse modelo são notórios: qual é a racionalidade existente no fato do Peru importar batata congelada da Holanda, quando se trata do país onde ancestralmente se cultivava esse tubérculo? Esse tipo de circulação irracional de produtos pelo mundo é promovido pe-

los TLCs: estes reduzem a tarifa de importação a zero, empurrando os cultivos das culturas ancestrais para que sejam minimizados localmente, empurrando ao traslado desses produtos em barcos que percorrem milhares de quilômetros e que deixam um enorme rastro ecológico. Os impactos do livre comércio não são apenas sobre os produtores locais, mas, principalmente, sobre o planeta e o clima.

Mito 3: os TLCs potencializam a chegada de investimento estrangeiro direto

A assinatura dos TLCs e dos TBI se fez e se faz sob a promessa de que estes facilitam a chegada do investimento estrangeiro direto (IED) de longo prazo. O IED desejado, tanto pelos governos como pelos economistas, é de tipo *greenfield*, que é o investimento produtivo que gera um “efeito multiplicador” sobre a economia receptora, sobre o emprego e as cadeias produtivas nacionais (e regionais). Entretanto, também existem outros tipos de IED, como o investimento *Brown Field*, que é o capital que chega para comprar empresas existentes, por exemplo através das fusões e aquisições.

Em alguns casos, a assinatura desses tratados gerou a chegada de investimentos, mas nunca se discutiu que tipo de investimentos, para quais setores e para quê. A chegada de IED de tipo *Brown Field* pode não gerar encadeamentos produtivos nem redundar em aumento do emprego, já que se pode tratar de compra de cativos existentes, como na Argentina e no México (ainda que neste último as estatísticas não permitam diferenciar o investimento estrangeiro que implica só em mudança de dono). Outros casos mostram que a assinatura de TLCs e TBIs assegurou os fluxos de investimentos já existentes, e não os aumentou de maneira significativa, como no Chile. Mas a assinatura dos tratados de fato consolidou um conjunto de novos direitos para esses investidores.

O caso da Argentina mostra como o IED que chega a um país em um contexto de abertura e liberalização não é necessariamente aquilo que gera emprego. Durante o primeiro governo de Carlos Menem (1989-1995), período em que foi assinada a maior parte dos TBIs que ainda hoje a Argentina mantém, gerou-se uma onda de investimentos estrangeiros no país. Entretanto, o IED que chegou na Argentina nesse período pode ser explicado a partir da privatização de serviços públicos e das transferências de ações do setor privado. No período entre 1990-1993, a metade do fluxo de IED corresponde a operações de privatização de ativos públicos (PORTA; RAMOS, 2002). Dos fluxos totais de IED que entraram durante o período de 1992-2000, 56% corresponde a fluxos destinados à compra de empresas, tanto estatais quanto privadas. Só depois de 1993 as privatizações deixaram de ser a fonte principal de renda de IED, cedendo lugar às fusões e aquisições (IED de tipo *brownfield*) de empresas

privadas, e em um nível inferior, ao financiamento para a realização de novos projetos de investimento (*greenfield*) e ampliação de outros já existentes. Em geral, os setores para os quais foi orientado o IED foram os de “eletricidade, gás e água”, “comércio”, “transporte e comunicações”, que conjuntamente representaram 24% (PIVA, 2012). Como consequência, o capital estrangeiro assumiu um papel predominante no âmbito dos serviços públicos. Não existe atividade alguma em que os investidores estrangeiros não estejam presentes e, em sua maioria, possuem uma elevada participação (PORTA; RAMOS, 2002). O efeito foi a incorporação de mudanças drásticas nos modos de gestão dessas empresas, levando à modernização e ao aumento da produtividade. Isso inclusive redundou na redução de pessoal nos primeiros anos, mostrando que o IED não carrega necessariamente um impacto positivo sobre os níveis de emprego.

Para atrair esse investimento, a Argentina assinou 55 TBIs durante os dez anos de governo Menem. Alguns desses tratados foram condicionados para evitar a flexibilização de qualquer reivindicação de controle sobre os fluxos de investimento. Por exemplo, no TBI com a Alemanha de 1991, a negociação foi destravada no último momento devido à renúncia da Argentina em impedir que os eventuais investidores pudessem repatriar livremente seus lucros. Até então, a Argentina se reservava o direito de embargar esses envios caso atravessasse dificuldades na balança de pagamentos (ESCUDE; CISNEROS, 2000). Outro elemento explicativo é a necessidade da Argentina de recepção de capitais, o que a levou a buscar financiamento de fundos privados, como do grupo alemão Hermes, que só foi arranjado depois que a assinatura do TBI com esse país foi destravada.

O exemplo da Argentina mostra que as promessas de que a assinatura de TBIs traria o investimento desejado, de tipo *greenfield*, não se cumpriu. Primeiro porque o IED teve mais o efeito de internacionalização de grande parte do aparato produtivo argentino (PORTA; RAMOS, 2002). Segundo porque o forte crescimento do IED nos anos noventa está diretamente vinculado à renegociação da dívida externa e à aplicação de um amplo programa de reformas pró-mercado que geraram um ambiente favorável aos investimentos. Terceiro porque a liberalização plena dos movimentos de capitais e a estabilização da economia doméstica foram os elementos determinantes na chegada do IED, o que por sua vez privou o Estado de uma política-chave, que é o controle de capitais e a possibilidade de dirigir o IED para setores estratégicos onde se possa notar com maior clareza o efeito positivo do investimento. Quarto porque após a crise de 2001, com a desvalorização do peso argentino e o congelamento de tarifas, tornou-se evidente que o que primou foram os direitos dos investidores estrangeiros nos TBIs, já que estes demandaram ao Estado argentino na arbitragem internacional, tentando forçar

uma rápida adaptação tarifária aos preços internacionais. Atualmente, a Argentina continua sendo o país mais demandado por investidores estrangeiros, com 61 casos.⁸

Por sua vez, o TLC entre Chile e EUA mostra que os tratados serviram para congelar as fontes de investimentos já existentes, e não necessariamente para ampliar sua chegada nem diversificar sua procedência. Antes do TLC, a principal fonte de IED no Chile já era estadunidense, tendência que se consolidou *a posteriori* (PIZARRO, 2006). Passados os primeiros oito anos de vigência do tratado, os investimentos estadunidenses continuavam sendo a maior fonte de IED, mas com duas tendências: primeiro, o destino dos investimentos é majoritariamente o setor de serviços (desde serviços básicos, como eletricidade, gás e água, financeiro e de *retail*), centrados na conquista do mercado interno; segundo, o investimento é, em grande proporção, de tipo *brownfield*, orientado à aquisição de empresas de serviços já existentes, que não geram novos empregos e que, pelo contrário, geralmente vêm acompanhadas de reestruturações e demissões (WALDER, 2011), tal como vimos no caso da Argentina.

O exemplo do TLC entre Chile e EUA mostra ainda que o IED pode chegar ao país, mas não necessariamente provocar os efeitos desejados. Os setores de serviços financeiros, a eletricidade, gás, água e *retail*, não constituem setores com capacidade de produzir um fluxo de tecnologia que permita gerar um avanço na cadeia de valor, bem como tampouco encadeamentos produtivos nacionais ou regionais (AHUMADA, 2013). Ao não poder colocar nenhuma condição sobre o investimento, pelas próprias cláusulas dos tratados, nem poder o Estado guiá-lo para setores que empurrem o encadeamento produtivo, os investimentos tiveram foco em setores com débeis capacidades de transformação e com muito pouco horizonte de transferência tecnológica. Por outro lado, como dissemos, a principal fonte de IED já era norte-americana *antes* da assinatura do tratado; então, o que verdadeiramente mudou com o TLC foram os direitos outorgados aos investidores (PIZARRO, 2006), quer dizer, a segurança jurídica mediante um tratado internacional.

O mesmo aconteceu com os investimentos europeus no Chile. Estes também estão concentrados nos setores de serviços públicos, financeiro e infraestrutura. Apesar do aumento do IED europeu nos primeiros anos do acordo com o Chile, entre 2003 e 2007 o investimento centrou-se em setores extrativos nos quais não são gerados empregos de qualidade, o que aprofunda a desigualdade e a concentração da riqueza (PIZARRO, 2006).

⁸ Referência da página: www.isds-americalatina.org.

Ainda assim, é importante ressaltar que o lucro das empresas estrangeiras não pode ser modificado pelos Estados em nenhum caso. A liberdade para remeter utilidades é total, de acordo com as cláusulas dos TBI e dos TLC. Por exemplo na Colômbia, entre 2000 e 2009, havia entrado 55,70 milhões de dólares em qualidade de investimento, enquanto saíram 37,817 em qualidade de utilidades e dividendos (PÉREZ; VALENCIA, 2010). Quer dizer que, olhando apenas os supostos benefícios do investimento, 68% do IED recebido voltou a sair do país. É possível ver a mesma tendência quando se observam os montantes do investimento. Para o mesmo período, no setor petrolífero foram reinvestidos 269 milhões de dólares, mas se remeteram ao exterior 17,179 milhões em qualidade de utilidades.

Sobre o IED no México, tomamos o argumento de um texto ainda em processo de impressão, de Arroyo Picard, que explica que nesse país o IED bruto aumentou enormemente durante os 25 anos de TLCs (ARROYO PICARD, 2019). Este multiplicou-se 7,2 vezes. Entretanto, esse dado deve ser revisado, e seus componentes, desmembrados.⁹ Por exemplo, divulga-se que em 2018 entraram 31,604 milhões de dólares via IED, mas as estatísticas oficiais explicam que somente 11,468 milhões de dólares são investimentos novos; o restante corresponde a reinvestimento de utilidades e a “contas entre companhias” (do mesmo grupo corporativo). Então, na realidade são crédito, e não investimento. Por isso, ao pagá-lo não se contabiliza como fuga de capitais, e sim como pagamento de dívida. E as empresas ganham duplamente: com seus lucros normais e com a cobrança de juros. Além disso, essa cobrança de juros é contabilizada como um gasto e diminui o montante de lucros sobre os quais se paga impostos. Se, do investimento novo bruto, descontarmos o IED dos mexicanos no exterior, que em 2018 foram USD 6,858 milhões, como IED líquido restam somente USD 4,610 milhões, o que representa 14,59% daquilo que se divulga.

Uma diferença entre o México e grande parte dos demais países da região é que a maioria do IED e das exportações não está no setor extrativo, mas nas manufaturas. Do IED acumulado de 1994 até 2018, 48% correspondem a manufaturas, 14% ao setor financeiro (onde predomina o IED europeu) e só em 4º lugar aparece a mineração, com 5,2%. A contrapartida a esses dados é que o setor moderno e mais dinâmico da economia está nas mãos de estrangeiros e, como já se disse, não são propriamente exportações mexicanas, e sim feitas no México, e com muito pouco conteúdo e valor agregado pelo país.

⁹ Para os seguintes dados sobre o IED no México, seguimos aqueles outorgados por Alberto Arroyo Picard em um livro a ser publicado em 2020 no marco do Grupo de Trabalho da CLACSO, *Fronteras, regionalización y globalización en América*, coordenado por Marcela Orozco.

Arroyo Picard (2020) conclui explicando que o principal motor da economia no México é o setor externo. Assim, pode-se compreender a grande vulnerabilidade que significa a concentração do IED (e das exportações) e a existência de uma enorme quantidade de investimentos em carteira que pode ir embora a qualquer momento. Os três elementos juntos, aprofundados no período do TLCAN, mostram claramente a dependência e a situação de debilidade com que o México entrou para negociar o T-MEC.

Por último, é importante ressaltar a farsa que se esconde por trás da exigência de liberalização para que o IED chegue, a qual tem impactos profundos nas economias em termos produtivos, mas também sociais. Alguns países da América Central, como Guatemala e El Salvador, tiveram alguns picos na recepção de IED, mas, em geral, na última década os fluxos se mantiveram estáveis. Entretanto, enquanto a Guatemala recebia em 2017 um total de USD 1,147 milhão em conceito de IED, nesse mesmo ano entraram no país USD 9,288 milhões por meio de remessas enviadas por guatemaltecos que vivem no exterior para suas famílias (CORONADO, 2019). O mesmo acontece com El Salvador, que em 2017 recebeu USD 457 milhões em conceito de IED, enquanto no mesmo ano entravam 5,469 milhões em conceito de remessas. Esses dados mostram a perversidade de uma lógica que expulsa os pobres para o exterior, que são, afinal, aqueles que sustentam economicamente esses países desde fora.

Como podemos ver, os TLCs e TBIs assinados não garantiram o fluxo equivalente de IED a todos os países, apesar de a maioria ter entrado na lógica de assinar tratados sob a premissa de que o investimento chegaria. De fato, setores acadêmicos encarregaram-se de mostrar que não existe uma relação causal entre a assinatura de TBIs e TLCs e a chegada de IED (GHIOTTO, 2017; CAITISA, 2017; POULSEN, 2010). Por exemplo, a maior parte do IED europeu na região fluiu para o México e para o Brasil: entre 2000 e 2010, esses dois países absorveram 75% do IED europeu (ARROYO PICARD, 2014). O fato de o Brasil ter sido o grande receptor de IED na região mostra que o que importou ao capital europeu foi o tamanho da economia, e não os tratados assinados, já que o Brasil não tem nenhum TBI vigente. Entre 1994 e 1999, o Brasil negociou e assinou 14 TBIs, mas uma forte oposição política no Congresso impediu que tais acordos entrassem em vigência e, por isso, nunca foram ratificados (ARROYO PICARD; GHIOTTO, 2017). Tampouco modificou suas leis sobre Propriedade Intelectual. Mesmo sem nenhum TBI nem TLC vigente, o Brasil foi o grande receptor de IED da América do Sul, por exemplo, de empresas automotivas, de siderurgia, alimentos e bebidas, e eletrônica. Enquanto isso, o resto dos países se somou à teia jurídica internacional que dá direitos extraordinários aos investidores, sem receber os supostos benefícios do IED e, ao contrário, sofrendo os feitos das demandas na arbitragem internacional.

Mito 4: os TLCs têm um impacto positivo sobre o emprego

Ao assinar os tratados, uma das promessas era de que estes trariam mais investimentos e que isso provocaria o aumento do emprego. Mas um dos motivos pelos quais isso poderia suceder, e sobre o qual não se fala no momento da negociação, é o baixo preço da força de trabalho nesses países, assim como o descumprimento da legislação trabalhista e os impedimentos à livre ação sindical. Esta vantagem comparativa foi crucial para a chegada de certo tipo de investimentos à região.

O México é sem dúvida um exemplo para vermos as promessas e o que sucedeu em seguida. O país se inseriu no TLCAN sabendo que contava com um dos preços de mão de obra mais baratos do mundo, bem como sua relativa abundância (SÁNCHEZ GUEVARA, 1993). Esse foi o aspecto “atrativo” para o empresariado norte-americano: uma mão de obra tão barata permite aumentar rapidamente a taxa de lucro. Mas o impacto geral do TLCAN no México foi a criação de economias de enclave, desvinculadas da economia nacional, ao invés de criar polos de desenvolvimento.

Na indústria manufatureira, a grande exportadora e receptora de IED do México, os salários são altamente contrastantes quando comparados aos dos EUA. No ano 2000, no México pagava-se USD 2,21/hora, enquanto nos EUA pagava-se USD 14,33. No ano de 2006, no México passou-se a pagar USD 2,76/hora, e nos EUA aumentou para USD 16,88/hora. Ao longo dos anos, o desequilíbrio continua sendo evidente (VELAZCO ARREGUI, 2016). Por outro lado, o emprego nas manufaturas teve um desempenho muito errático. O emprego neste setor cresceu significativamente nos primeiros anos do TLCAN: até 2003, chegou a criar 6 milhões de postos de trabalho. Depois de 2000 estancou em torno aos 4,3 milhões de empregos industriais (VELAZCO ARREGUI, 2016). O saldo de empregos criados no setor em vinte anos foi de, em média, 60 mil postos de trabalho por ano, o que representa um número bastante baixo, tendo em conta as promessas do TLCAN.

Por outro lado, o número de maquilas na região fronteira entre México e EUA aumentou em até 100%, oferecendo emprego a milhares de trabalhadores que foram deslocados pela diminuição da produção no campo (o setor mais atacado por esse tratado) e pelo fechamento de milhares de pequenas empresas que não conseguiram competir com os grandes consórcios comerciais e industriais (LUJÁN URANGA, 2016). A indústria maquiladora localizou-se inicialmente nas zonas de fronteira onde os governos estatais competiam para favorecer a radicação de IED, proporcionando-lhes condições de excepcionalidade fiscal e de “paz laboral”, que se traduziu na não aplicação da lei federal de trabalho.

De fato, depois de 25 anos do TLCAN, dois terços (61,81%) do total de empregos do país ainda não conta com seguridade social.¹⁰

O efeito geral do TLCAN foi o aumento dos trabalhadores em condições de informalidade: mais da metade dos trabalhos no México se localiza na economia informal, onde não se conta com nenhuma seguridade social. Apesar de terem sido criado empregos no setor de ponta exportador mexicano, uma quantidade ainda maior foi destruída na cadeia dos antigos provedores para a indústria, porque, com o TLCAN, quase todos os insumos são importados (ARROYO PICARD, 2003; ARROYO PICARD neste volume). O efeito foi que 46% da população mexicana, pouco mais de 55 milhões, vive na pobreza (LUNA, 2017). O outro grande efeito foi a migração, que, não obstante à diversidade de causas, aquelas relacionadas ao desemprego e às baixas fontes de renda continuam sendo determinantes (VÁZQUEZ RUIZ, 2016).

O TLCAN também teve um efeito negativo sobre os trabalhadores nos EUA. De 1994 a 2014, o emprego industrial foi derrubado de 20,2 milhões de postos de trabalho industriais para tão somente 14,9 milhões em 2014 (VELAZCO ARREGUI, 2016). Num lapso de vinte anos perdeu-se um terço dos empregos industriais que existiam nos EUA na metade dos anos noventa. Como contraste, Bill Clinton prometera a criação de 1 milhão de empregos com a assinatura do TLCAN, mas finalmente só se criaram 200 mil ao longo de vários anos (GARCÍA AMADO *et al.*, 2016). Claro que isso não foi só consequência do TLCAN, e sim resultado do êxodo de empresas norte-americanas para o sudeste asiático. Inclusive, com a entrada da China na OMC em 2001, fez-se notória a redução no ritmo de criação de empregos no próprio México.

Grande parte dos TLCs foram assinados posteriormente à aplicação de políticas de liberalização e abertura comercial. É o caso da Colômbia, onde essas políticas foram implementadas desde 1990, embora só tenha assinado TLC com os EUA e a UE passados os primeiros anos do novo século. A abertura comercial dos anos noventa levou a economia a verter-se sobre uma dependência de setores que geram pouco valor agregado, como o setor financeiro, que passou do terceiro setor da economia em 1991 para o mais importante em 2017 (OBSERVATORIO TLC, 2018b). Em contraste, o agro e a indústria, que representavam 43,4% da economia em 1991, foram relegados a tão somente 17,2% do PIB em 2017,

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Instituto Nacional de Estadística e Geografía – Inegi). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego) trimestral. Indicadores estratégicos. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/app/tmp/infoeoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=27736

deslocados por setores como a construção, o transporte e os serviços. Posteriormente, em um período mais avançado de abertura, os TLCs serviram para consolidar esta mudança de matriz econômica, já que esses tratados proibem explicitamente que os governos conduzam o IED para setores estratégicos ou que colaborem numa reconversão produtiva. As empresas colombianas não puderam aproveitar os benefícios do TLC com os EUA, já que são incapazes de entrar ao mercado estadunidense porque sua falta de competitividade impede seu desenvolvimento produtivo (Cedetrabajo, 2019).

No TLC da Colômbia com os EUA pode-se observar também a desaceleração da criação de novos empregos. No período dos sete anos precedentes à entrada em vigência do TLC em 2012, foram 2.969.000 novos empregados, dos quais 12,6% foram criados pelos setores produtivos como o agro e a indústria (CEDETRABAJO, 2019). Sete anos depois da entrada em vigência do TLC, os ocupados aumentaram apenas em 1.767.000 pessoas, e o setor produtivo apenas contribuiu com 10,3% dos novos ocupados. Enquanto isso, sustenta-se a tese de que a Colômbia se tornou um país de revendedores: no comércio, no mesmo período analisado, foram criados 487 mil novos ocupados, 2,7 vezes mais que a criação de emprego dos setores produtivos. Isso mostra que, dos novos ocupados, o comércio contribuiu com 27,6%, sendo o setor que mais contribuiu à nova ocupação (CEDETRABAJO, 2019). Também pode-se ressaltar que, em sete anos de acordo comercial, a entrada real dos trabalhadores cresceu apenas 1,4%.

Os TLCs com os EUA incluem disposições laborais. A maioria delas faz referência à necessidade de que os Direitos Fundamentais do Trabalho, estabelecidos pela OIT em 1998, sejam respeitados, e naturalmente, ao respeito à normativa trabalhista nacional. Entretanto, em geral não são vinculantes e quando incluem alguma sanção, esta não beneficia os trabalhadores. Esses capítulos laborais se preocupam exclusivamente com a relação entre emprego e comércio, quer dizer, que as baixas condições salariais não se convertam em competição desleal. Mas na realidade, são capítulos que tratam de evitar a oposição dos sindicatos dos países mais industrializados. Também se produz uma resistência do setor empresarial, beneficiado pela precarização do emprego, que, na prática, consegue neutralizar os objetivos da incorporação desses capítulos que finalmente acabam sendo meramente declarativos. O TLC do Peru com os EUA estabelece a criação de um Conselho de Assuntos Trabalhistas que deve supervisionar anualmente o cumprimento do Capítulo Laboral. Entretanto, a primeira reunião do Conselho de Assuntos Trabalhistas aconteceu em 2010, e a segunda deu-se recentemente, em outubro de 2014 (GAMERO *et al.*, 2015). Por outro lado, com relação às funções do Conselho, elas não foram cumpridas, e diversos setores sustentam que o papel do Conselho é meramente consultivo e informativo. Isso acontece porque seu funcionamento depende da vontade dos Estados.

Como vimos, em alguns casos os TLCs produziram um aumento nos níveis de emprego. Mas esse dado, por si só, não diz nada. Quando olhamos os casos de perto, como o do México e da América Central, torna-se evidente que o tipo de emprego gerado não é de alta qualidade, e sim localizado especialmente na indústria de exportação, nas maquilas, onde os direitos trabalhistas não são respeitados, e, portanto, estão longe de serem uma definição de “trabalho decente” que os defensores dos tratados possam porventura sustentar. A realidade é que os países latino-americanos entraram nos TLCs a partir de sua vantagem comparativa de emprego barato, frente a um emprego entre 8 e 10 vezes mais caro nos EUA e na UE.

Mito 5: os TLCs fomentam a cooperação ao desenvolvimento

Praticamente todos os TLCs incluem mecanismos de cooperação. Os que puseram maior ênfase em certos elementos de cooperação são os Acordos de Associação com a UE, que ainda incluem capítulos de diálogo político. Assim, quando o acordo entre a UE e a Comunidade Andina de Nações foi assinado, se dizia que: “As Partes confirmam seu objetivo comum de fortalecer e aprofundar suas relações [...] mediante o desenvolvimento do diálogo político e a intensificação da cooperação”, o que inclui “promover o desenvolvimento sustentável e contribuir à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Durante as negociações, as partes se propunham, como objetivo comum, “a conclusão de um Acordo de Associação compreensivo com três pilares igualmente importantes: diálogo político, cooperação e comércio” (*in* ESPINOSA FENWARTH, 2013).

Os TLCs assinados pelos EUA também incluem de algum modo a cooperação. Por exemplo, os EUA assinaram com o Chile um acordo de cooperação ambiental, mecanismos de cooperação em matéria laboral e em ciência e tecnologia. Com o México incluiu ainda temas de cooperação alfandegária, sanitária e compras estatais. O mesmo sucede nos tratados assinados com o Peru e a Colômbia e no CAFTA-DR.

Mas o que deve ser abordado é o que se entende por cooperação. Tanto os capítulos de cooperação como os de diálogo político permanecem como meras promessas, sem um impacto real na aplicação dos acordos com a UE. Os mecanismos de cooperação são orientados para que os Estados adaptem suas administrações aos requerimentos dos tratados, mas não têm uma aplicação real, e são vários os casos de acordos vigentes que mostram isso.

A UE utiliza esses mecanismos de cooperação para pressionar o aprofundamento dos acordos. Com o México estava vigente um Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Coope-

ração desde 1997, mas os componentes de diálogo e cooperação não entraram em vigência enquanto não se completou a assinatura de um acordo integral no ano 2000 (RECALCA, 2008). No Chile, a assinatura do acordo comercial em 2003 também foi antecedida pelo Acordo Marco de Cooperação de 1998. A assinatura de um Programa de Cooperação 2002-2008 foi complementar ao acordo com o Chile e incluiu áreas de cooperação econômica, inovação tecnológica, manejo de recursos naturais e reforma do Estado. Entretanto, a realidade é que a dimensão da cooperação nesses acordos é mínima e de nenhum modo reduz os impactos gerais que a aplicação integral de um acordo comercial gera.

Por outro lado, de acordo com as normativas da UE, os três pilares dos acordos de associação (comercial, diálogo político e cooperação) podem entrar em vigência de maneira diferida. Assim foi como aconteceu com a Colômbia e o Peru, quando o pilar comercial, que tem os capítulos clássicos de um TLC, entrou em vigência antes que os outros dois pilares. Para essa aplicação provisória se requer a aprovação do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. Mas, para que todo o acordo entre em vigência, os dois pilares não comerciais devem passar pelos mecanismos institucionais de cada Estado-membro. Na data de escritura deste capítulo ainda faltava a aprovação da Bélgica para que todo o acordo entrasse em vigência definitiva.

Os Acordos de Associação com a UE também foram amplamente criticados por seu pilar de Diálogo Político. Esses pilares resultam muito insuficientes para impulsionar a defesa e a promoção dos direitos humanos, e inclusive foram catalogados como “enfeites” dos pilares comerciais (RECALCA, 2008). O caso do acordo com o México é notório. Através do chamado Diálogo Político, a UE dedicou-se, nas reuniões dos Conselhos Conjuntos (dos poderes executivos) a pressionar o México para que este abrisse mais sua economia e cedesse em outros setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, como o energético ou o de manejo de águas (AGUIRRE REVELES; PÉREZ ROCHA, 2007).

Também foi criticada a inclusão da “cláusula democrática” nos acordos com a UE. Os acordos dizem que “as Partes se comprometem a promover a democracia e os direitos humanos”. Mas o balanço é que a inclusão desta cláusula foi apenas um compromisso vazio, especialmente se levarmos em conta as contrapartes da UE nos acordos, por exemplo México e Colômbia. A organização Global Witness revelou que em 2018 o México foi o quarto país mais perigoso para os defensores da Terra, enquanto em 2019 já se encontra no sexto lugar, com 14 homicídios de ambientalistas (EL 80%..., 2019). Por sua vez, a Colômbia é o quarto país no *ranking* global dos países mais perigosos para os jornalistas (LOS PAÍSES..., 2018). Esses fatos evidenciam que os direitos humanos não são o elemento relevante e que o que mais pesa é o pilar comercial. O Parlamento Europeu, ao aprovar os acordos, bateu na tecla da

necessidade de se realizar um trabalho substancial no âmbito dos direitos humanos e lamentou que não houvesse um mecanismo vinculante de diálogo com a sociedade civil no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável (ZYGIEREWICZ, 2018). Entretanto, quem tem a última palavra não é o Parlamento, e sim a Comissão Europeia. A Comissão apenas chamou a atenção às graves violações aos direitos humanos nesses países, mas em nenhum momento invocou-se a cláusula democrática.

Isso também fica evidente no Acordo assinado entre a UE e o Peru. Neste, foi incluído o Título IX, que aborda a relação entre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Este constitui um marco de referência para o cumprimento de padrões laborais, sociais e ambientais das populações de ambas as partes e estabelece obrigações em matéria de direitos trabalhistas e ambientais que devem ser cumpridas. Ainda assim, esse capítulo inclui um mecanismo de diálogo com a sociedade civil que nem garantiu o diálogo nem é sequer vinculante. Apesar disso, a sociedade civil peruana apresentou permanentemente sua análise e preocupações, que não obstante não foram levadas em conta. Em 2017 apresentou-se uma queixa contra o governo peruano pelo incumprimento do acordo. Nas reuniões anuais do Subcomitê do Comércio e do Desenvolvimento Sustentável, a sociedade civil peruana (em conjunto com organizações europeias) colocou essa queixa baseada no incumprimento de padrões laborais e ambientais por parte do governo peruano. A resposta nesse momento da comissionada Cecilia Malmström foi contundente: se instava ao Peru a realizar um progresso suficiente nessas matérias; caso contrário, mencionava-se a possibilidade de usar “os mecanismos existentes no âmbito do acordo, incluído o procedimento de execução comercial para abordar os problemas identificados” (MALMSTRÖM *in* FERNÁNDEZ-MALDONADO, 2018, p. 63). Entretanto, as respostas posteriores, na continuação do processo de queixa, foram baixando de tom, até chegar a uma resposta oficial que evita dar passos concretos frente aos pedidos da sociedade civil peruana.

Evidentemente, a inclusão de capítulos e pilares sobre cooperação e diálogo político nos TLCs, os quais deveriam velar por um desenvolvimento sustentável e mais equilibrado entre as partes, provou ser completamente infrutífero. Os exemplos são contundentes, mostrando a inutilidade dessas cláusulas, ao mesmo tempo em que se evidencia sua falta de relevância em comparação ao pilar comercial dos acordos. Apesar da UE defender seus acordos como avançados na defesa de direitos humanos e ambientais, nos casos em que tentou-se ativar tais cláusulas, a resposta da Comissão foi, ao menos, débil. Por outro lado, trata-se de solucionar os impactos gerais de um TLC com a inclusão desses capítulos, que sequer chegam a ser remendos para resolver os temas de fundo. Porque os TLCs, em definitiva, ao invés de tenderem a um desenvolvimento em longo prazo, antes, restringem a capacidade

de que os Estados utilizem a política pública como modo de empurrar ao crescimento (THRASHER; GALLAGHER, 2008).

Mito 6: os TLCs promovem a transferência tecnológica

Uma das promessas realizadas ao assinar os TLCs e TBIs é que com eles se poderá fomentar a transferência tecnológica. Vê-se isso por exemplo no TLCAN. O próprio Banco Mundial sustentou que “a transferência tecnológica dos EUA para o México acelerou a tal ponto que o tempo requerido para a adoção de nova tecnologia foi reduzido à metade do que antes do TLC tardava” (in VÁZQUEZ RUIZ, 2016). Mas essa tese contrasta com uma realidade que ao menos relativiza a colocação. Em primeiro lugar, o gasto em Pesquisa e Desenvolvimento (P+D) não só não aumentou no México em relação ao dos EUA, como diminuiu. A desigualdade é maior agora do que era em 1994, ao passar de 2.13 a 2.48 pontos de distância (VÁZQUEZ RUIZ, 2016).

Um segundo ponto é que, em matéria de IED, o TLCAN dá a todas as empresas o mesmo tratamento, sejam básicas ou estratégicas. Assim, as exime de toda responsabilidade em matéria de incorporação de insumos nacionais à sua produção e em transferência de tecnologia. Para isso, é importante ver o artigo 1.106 sobre Requisitos de Desempenho do TLCAN, que destaca que nenhuma das Partes poderá impor à outra “a transferência, a uma pessoa em seu território, de tecnologia, de um processo produtivo ou outro conhecimento reservado”. Nessas condições, o Estado não pode estabelecer políticas para que o IED tenha um papel positivo para o desenvolvimento nacional e que, de algum modo, impacte no bem-estar da população (ARROYO PICARD, 2003). Nas regras do TLCAN sobre comércio e investimento, criam-se as condições para que as empresas maximizem seus lucros, mas sem a exigência de nenhuma contraprestação em termos de colaboração ao desenvolvimento do país.

Outros casos mostram que não só não houve transferência tecnológica a partir dos TLCs, como as exportações se concentraram em matérias-primas, enquanto a exportação de produtos com médio ou alto valor tecnológico foi minoritária. O Peru importa majoritariamente bens de alta tecnologia (ALARCO TOSONI; CASTILLO GARCÍA, 2018). Os principais produtos de exportação do Peru têm um baixo valor agregado, como os minérios, que representam 60% das exportações do país (BEDOYA, 2016). Efetivamente, Peru e Colômbia, assim como a maioria dos países da América Latina e do Caribe, apresentam ainda um importante atraso em matéria de tecnologia e inovação. O orçamento na-

cional em P+D nesses dois países não superou 0,3% do PIB na última década (ZYGIEREWICZ, 2018). O indicador de patentes de invenção também mostra uma capacidade tecnológica muito baixa desses países, nos quais, além do mais, a diferença que se apresenta entre as numerosas patentes solicitadas por agentes não residentes e as escassas que correspondem aos residentes é muito notável. Por sua vez, como cabe esperar, o mesmo indicador no caso da UE é extraordinariamente mais alto.

No caso do Chile, o negociador do TLC com os EUA, Osvaldo Rosais, sustentava que “a liberalização do comércio reduz os custos de produção através de insumos e bens de capital mais baratos, estimula a inovação e a criatividade, favorece o acesso à troca tecnológica e reforça a conectividade com a economia global”.¹¹ Mas a verdade é que no Chile o efeito não foi a transferência tecnológica, pelo contrário, por um lado, a concentração da produção vinculada aos setores primário-extrativos e, por outro, a aceitação do poder tecnológico das corporações norte-americanas. Para entrar no TLC com os EUA, o Chile aceitou a condição de mudar sua lei de propriedade intelectual. No Chile, os produtos farmacêuticos não estavam sujeitos a patentes, o que significava que os laboratórios chilenos podiam usar as invenções sem pagar licenças nem regalias. Essa prática gerou a crítica da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos dos EUA, que sustentou que essa falta de proteção das patentes havia-lhes gerado perdas de cerca de USD 94 milhões entre 1970 e 1990 (AHUMADA, 2019). Sua demanda, então, era que o Chile mudasse sua lei de patentes e estendesse a duração das patentes para 15 anos. O resultado foi que o Chile modificou rapidamente sua lei de patentes para destravar as negociações do TLC.

Como vimos, o mesmo acontece em outros países onde as exportações se concentram em recursos naturais com escasso ou nulo valor agregado. A transferência tecnológica, que poderia fazer com que um país ascendesse na escada do desenvolvimento econômico, nunca aconteceu. E de fato, se algum país pretendesse colocar para um investidor estrangeiro a exigência de tal transferência, este poderia apelar às cláusulas dos capítulos de Investimento de um TLC ou aos TBIs e demandar ao país por violação de seu Trato Justo e Equitativo. Nesse sentido, é impossível forçar as cláusulas dos TLCs e TBIs existentes no caminho da transferência tecnológica.

¹¹ <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/north/Rosais.asp>

COMENTÁRIOS FINAIS

Os TLCs e TBIs vieram (e ainda vêm) acompanhados de uma grande quantidade de promessas que foram verbalizadas pelos responsáveis políticos e negociadores dos tratados, bem como pelos organismos internacionais. Essas promessas se construíram sobre o “círculo virtuoso” do livre comércio, apontando para o emprego de qualidade, o desenvolvimento tecnológico, a cooperação, a redução da pobreza, o aumento e diversificação das exportações, o aumento dos fluxos de investimentos, o respeito das leis trabalhistas. Chegou-se inclusive a dizer que os TLCs ajudariam a estreitar laços e compartilhar valores com outros povos. Parecia que havia uma linha de continuidade entre um TLC e o bem-estar e a felicidade geral. Assim foi que, de promessas, passaram a mitos; de mitos, à fé cega no livre comércio.

Em 25 anos de vigência dos tratados comerciais e de investimento, a realidade mostra que essas promessas não se cumpriram. Entretanto, exatamente as mesmas promessas continuam sendo repetidas ainda hoje, uma e outra vez, já que mais tratados seguem sendo negociados. Então, assistimos a uma espécie de “verdade do psicótico”: cria-se discursivamente uma realidade, enquanto os fatos e estudos científicos mostram uma situação completamente diferente. Ao invés de se basear em estudos de impacto e evidências científicas que mostrem que os benefícios esperados efetivamente chegarão com os tratados, os discursos circulantes apontam para a criação de uma realidade paralela. Hoje já é notório que nenhuma dessas promessas poderá algum dia ser cumprida no marco da liberalização comercial e da proteção dos investimentos.

Claramente, é difícil isolar os efeitos específicos que os TLCs das políticas neoliberais dos anos oitenta e noventa tiveram nos países latino-americanos. Não dissemos aqui que os “problemas” foram criados exclusivamente pelos tratados. O que de fato colocamos é que os problemas que já existiam se cristalizaram ou se aprofundaram, uma vez assinados os TLCs. Na realidade, os TLCs não são outra coisa senão a formulação jurídica – portanto obrigatória e com sanções leoninas, fruto do mecanismo ISDS – da lógica neoliberal. Qualquer tentativa de um governo de modificar alguma das condições de economias periféricas e dependentes se deparará com o freio posto por essa rede de tratados assinados que limita as funções estatais ao mesmo tempo que outorga privilégios aos investidores estrangeiros.

A realidade é que a criação de um “clima de negócios” a partir da assinatura dos TLCs e TBIs, em verdade, empurrou os países a conceder direitos extraordinários aos investidores estrangeiros. Os TBIs e os capítulos de investimentos dos TLCs deram aos investidores a capacidade de demandar aos

Estados da região na arbitragem internacional a partir do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS, sigla em inglês). O resultado real disso é que atualmente os países da América Latina e do Caribe receberam 282 demandas por parte de investidores estrangeiros, especialmente norte-americanos e europeus.¹² O custo das demandas alcançou USD 31,170 milhões, montante que equivale ao total do investimento estrangeiro recebido por Argentina, Colômbia e Chile em 2018.

Tampouco foi mito que os tratados permitiram que as grandes corporações estrangeiras (e os grupos nacionais que se beneficiam do modelo agroexportador) tivessem acesso aos recursos naturais do continente sem restrições, empurrando a concentração produtiva para o setor extrativo e transformando a promessa de diversificação das exportações e de transferência tecnológica numa grande mentira. Pelo contrário, a briga pelo acesso a mercados dos EUA e da UE foi para garantir a entrada de poucos produtos, com escasso valor agregado, que não geram encadeamentos produtivos internos. As exportações de todos os países se concentram, hoje, em poucos recursos naturais extraídos do solo e do subsolo.

Os mitos dos tratados de livre comércio foram expostos. Hoje, precisamos avançar no caminho de mostrá-los, discuti-los, contra-argumentá-los. O objetivo é que esta exposição logre apoiar a mobilização e organização dos afetados para construir uma força social capaz de freá-los, revertê-los, e que se avance em outros modos de economias. Aos governos e beneficiários dos TLCs não lhes importam as razões nem as provas contundentes: eles defendem os interesses dos poucos que se beneficiam com esse modelo. A ideologia imposta a partir do Consenso de Washington é tão forte que mesmo que alguns políticos e empresários reconheçam que os resultados não foram bons, seguem impulsionando suas assinaturas. O mito mais arraigado ainda não caiu: sem investimento estrangeiro, não há desenvolvimento e, sem TLC e TBI, o famoso investimento não chegará. Mesmo que esse mito tenha sido desacreditado no amplo informe da Auditoria Equatoriana sobre os TBIs (CAITISA, 2017), ainda fica um enorme trabalho à academia latino-americana para destruir este mito de mitos. Foi nesse caminho que este trabalho tentou contribuir.

¹² Os dados referenciados sobre as demandas de investidores contra Estados da região foram extraídos do informe do Transnational Institute (TNI): “ISDS em números”. Disponível em: www.isds-americalatina.org. Acesso em: Mar. 2020. Também ver artigo de Bárcena, Ghiotto, Müller e Olivet neste livro.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, A. El TLC o la trampa del “libre comercio”. In: CAJAS-GUIJARRO, John. *Los capos del comercio; concentración poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio*. Quito: Plataforma por el derecho a la Salud; Fundación Donum; FOS, 2018.
- AGUIRRE REVELES, R.; PÉREZ ROCHA, M. *Siete años del Tratado Unión Europea- México (TLCUEM); una alerta para el sur global*. Amsterdam: TNI; Mexico, DF: RMALC; Utrecht: ICCO, 2007. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/eumexicofta-s.pdf>.
- AHUMADA, J. M. Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos ocho años después: del optimismo eufórico a la frustración. In: MARTNER, Gonzalo D.; RIVERA, Eugenio (ed.). *Radio-grafía crítica al “modelo chileno”*. Santiago de Chile: LOM-USACH, 2013.
- AHUMADA, J. M. *The political economy of Peripheral Growth*. Chile in the Global economy. Cambridge: Palgrave-Macmillan, 2019.
- ALARCO TOSONI, G.; CASTILLO GARCÍA, C. Análisis y propuestas sobre el TLC de Perú con la Unión Europea. ¿Dónde estamos cinco años después y hacia dónde vamos? In: REDGE (ed.). *¿Qué pasó a cinco años del TLC entre Perú y la Unión Europea?* Lima: RedGE, 2018. (Cuaderno Globalización con Equidad, n. 9).
- ALEJANDRO TOLEDO saludó el inicio del TLC entre Perú y Estados Unidos. *Perú 21*, 16 enero 2009. Disponível em: <http://archivo.peru21.pe/noticia/234685/alejandro-toledo-celebro-inicio-tlc-entre-peru-estados-unidos>.
- ARROYO PICARD, A. Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, v. 9, n. 2, p. 167-195, maio/ago. 2003.
- ARROYO PICARD, A. *La Inversión Extranjera Directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Quito: Ecuador Decide; Fundación Rosa Luxemburgo, 2014.
- ARROYO PICARD, A. El Capítulo sobre Inversiones en el T-MEC: continuidad y cambios con el TLCAN, evaluación crítica de resultados y alternativas. In: CONTRERAS, Orozco (comp.). *Del TLCAN al T-MEC: 25 años de libre comercio* Editores: Grupo de Trabajo Fronteras, Regionalización y Globalización en el Continente Americano. México: CLACSO, RMALC; Universidad Federal de Amapá, 2020.

- ARROYO PICARD, A.; GHIOTTO, L. Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 26, n. 52, 2017.
- ARROYO PICARD, A.; PÉREZ ROCHA, M. *Mitos y promesas del TLCAN*. Visiones desde los movimientos sociales de América del Norte: Canadá, Quebec, Estados Unidos, México. México: RMALC, 2014. Disponible em: <http://www.rmalc.org/wp-content/uploads/2016/01/TLCAN-20-WEB.pdf>.
- BEDOYA, C. *Poder e inversión en el Perú 2011-2016*. Lima: RedGE, 2016. (Cuaderno Globalización con Equidad, n. 8).
- BOLIVIA negocia acuerdo comercial con la Unión Europea. *VOA*, 25 marzo 2019. Disponible em: <https://www.voanoticias.com/a/bolivia-negocia-acuerdo-comercial-con-union-europea-/4847585.html>.
- CAJAS-GUIJARRO, J. *Los capos del comercio; concentración poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludeo*. Quito: Plataforma por el derecho a la Salud; Fundación Donum; FOS, 2018.
- CAITISA. *Auditoría Integral Ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en materia de inversiones del Ecuador*. Informe Ejecutivo. Quito, Mayo 2017.
- CEDETRABAJO. *¿Quién saca provecho del TLC con Estados Unidos? Balance a 7 años de implementación*. Bogotá: Cedetrabajo, 2019. Disponible em: <https://cedetrabajo.org/blog/quien-saca-provecho-del-tlc-con-estados-unidos-balance-de-los-7-anos-de-implementacion/>.
- COLOMBIA enfatiza la importancia del TLC con la Unión Europea en pleno proceso de paz. *TRT*, 16 nov. 2017. Disponible em: <https://www.trt.net.tr/espanol/economia/2017/11/16/colombia-enfatiza-la-importancia-del-tlc-con-la-union-europea-en-pleno-proceso-de-paz-848314>.
- DINATALE, M. Acuerdo histórico UE-Mercosur: Macri polarizará la campaña con el kirchnerismo con este tema. *Infobae*, 29 jun. 2019. Disponible em: <https://www.infobae.com/politica/2019/06/29/acuerdo-historico-ue-mercosur-macri-polarizara-la-campana-con-el-kirchnerismo-en-torno-a-este-tema/>.
- EL 80% de los activistas ambientales asesinados en México son indígenas. *Infobae*, 10 agosto 2019. Disponible em: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/01/el-80-de-los-activistas-ambientales-asesinados-en-mexico-son-indigenas/>.
- EMOL. Presidente Lagos anunció Tratado de Libre Comercio con EEUU. *Emol*, 29 de noviembre de 2000. Disponible em: <https://www.emol.com/noticias/todas/2000/11/29/39730/presidente-lagos-anuncio-tratado-de-libre-comercio-con-eeuu.html>.
- ESCOBAR DELGADILLO, J.; JIMÉNEZ RIVERA, J. Mitos y realidad del TLCAN. *Revista Digital Universitaria*, Unam, v. 9, n. 5, 2008.

- EUROEFE. Bolivia confía en volver a negociar pronto un acuerdo con la UE. *Euro EFE*, 22 marzo 2019. Disponível em: http://euroefe.euractiv.es/5875_comercio/6035749_bolivia-confia-en-volver-a-negociar-pronto-un-acuerdo-comercial-con-la-ue.html.
- FLORES, L. *TLCAN, 20 años: las promesas al olvido*. México: Sin Embargo, 2014. Disponível em: <https://www.sinembargo.mx/01-01-2014/858398>.
- GAMERO, J. *et al.* Avances y retrocesos en materia laboral a 5 años del TLC entre Perú y Estados Unidos. In: AAVV. *A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿Quién va ganando?* Lima. REDGE; Cooperación, 2015. (Cuaderno Globalización con Equidad, n. 7).
- GARCÍA AMADO, L. *et al.* La globalización capitalista en clave de tratados comerciales. In: GUAMÁN; JIMÉNEZ (coord.). *Las amenazas del TTIP y el CETA. Los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital*. Madrid: Pollen, 2016.
- GHIOTTO, L. El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo. In: ESTAY; SÁNCHEZ DAZA (comp.). *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- GHIOTTO, L. ¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones. In: ECHAIDE (comp.). *Inversiones extranjeras y responsabilidad social de las empresas; problemáticas en torno al CIADI, los TBI y los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ediciones BdeF, 2017.
- GHIOTTO, L.; LÓPEZ, P. *El Tratado de Libre Comercio Argentina-Chile: el camino a un retorno encubierto del ALCA*. Quito: ALAI, 2018. Disponível em: <https://www.alainet.org/es/articulo/194817>.
- HALLWARD-DRIEMEIER, M. *Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? Only a bit - and they could bite*. Policy Research Working Paper. Banco Mundial, 2003.
- LA ARGENTINA firmó un tratado bilateral con Qatar. ¿Cuántos acuerdos de este tipo están vigentes? *Chequeado*, 7 nov. 2016. Disponível em: <https://chequeado.com/hilando-fino/la-argentina-firmo-un-tratado-bilateral-con-qatar-cuantos-acuerdos-de-este-tipo-estan-vigentes/>.
- LOS PAÍSES más peligrosos para ser periodista en 2018. *Forbes*, 11 dic. 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com.mx/los-paises-mas-peligrosos-para-ser-periodista-en-2018/>.
- LUJÁN URANGA, B. Prólogo. In: SANDOVAL; VÁZQUEZ RUIZ (comp.). *En la senda del TLCAN. Una visión crítica*. México: Universidad de Sonora; RMALC, 2016.
- LUNA, C. Salarios y crecimiento, las deudas del TLCAN con México. México: Expansión, 2017. Disponível em: <https://expansion.mx/economia/2017/02/15/salarios-y-crecimiento-las-deudas-del-tlcan-con-mexico>.

- OBSERVATORIO TLC. *TLC con la Unión Europea: 5 años de deterioro comercial*. Informe SIA n. 47. Bogotá, 2018.
- OLIVET, C.; PÉREZ ROCHA, M. *Desenmascarados*. Los derechos corporativos en el renovado TLC México-Unión Europea. Reporte. Transnational Institute e Institute for Policy Studies, 2016.
- PARTENIO, F.; LATERRA, P.; GHIOTTO, L. Tratado de Libre Comercio entre Argentina y Chile. Análisis del Capítulo de Género y Comercio. Asamblea Argentina mejor sin TLC y DAWN. 2018. Disponible em: <https://dawnnet.org/wp-content/uploads/2018/09/tlc-arg-chile-anc3a1lisis-de-capc3adtulo-de-gc3a9nero.pdf>.
- PÉREZ, T.; VALENCIA, M. *Comercio exterior y atraso en la producción; el TLC entre Colombia y la Unión Europea*. Bogotá: Recalca, 2010.
- PERFIL. *Acuerdo Mercosur-Unión Europea: las mejoras económicas que vaticinan los socios de Argentina*. *Perfil*, 28 jun. 2019. Disponible em: <https://www.perfil.com/noticias/politica/acuerdo-merc-sur-union-europea-mejoras-economicas-vaticinan-socios-argentina.phtml>.
- PERÚ importó 24,000 toneladas de papas precocidas por US\$ 23 millones. *Gestión*, 15 jun. 2015. Retirado de: <https://gestion.pe/economia/peru-importo-24-000-toneladas-papas-precocidas-us-23-millones-92532-noticia/>.
- PIVA, A. *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- PIZARRO, R. *The Free Trade Agreement between the USA and Chile: An Instrument of US Commercial Interests*. Paper n. 02/2006. International Development Economics Associates (IDEAs), 2006.
- PORTA, F.; RAMOS, A. La inversión extranjera en la Argentina a fines del siglo XX. In: KULFAS; PORTA; RAMOS (comp.). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. Santiago de Chile: Cepal, 2002.
- POULSEN, L. *The importance of BITs for Foreign Direct Investment ad Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence*. Yearbook on International Investment Law and Policy 2009/2010. New York: Oxford University Press, 2010.
- RECALCA. *Vuelven las carabelas: la verdad sobre el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea*. Bogotá: Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio, 2008.
- RODRÍGUEZ, F.; RODRIK, D. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. In: BERNANKE; ROGOFF (ed.). *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, EUA: MIT Press, 2001. v. 15.

- ROSALES, O. Chile-U.S Free Trade Agreement: lessons and best practices. Presentación efectuada ante la *American Chamber of Commerce* en Washington D.C., 28 abr. 2003. Disponível em: <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/north/Rosales.asp>.
- SÁNCHEZ GUEVARA, S. Algunas consideraciones sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio. *Revista Gestión y Estrategia*, México, n. 3, jun. 1993.
- TOLEDO DICE, en la firma del TLC, que es un “presidente agricultor que siembra para que el otro coseche”. *Notimérica*, 2006. Disponível em: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-peru-eeuu-toledo-dice-firma-tlc-presidente-agricultor-siembra-otro-coseche-20060412221710.html>.
- TOLEDO VIAJÓ a EEUU para firma del TLC. *La Nación*, 11 abr. 2006. Disponível em: <https://www.nacion.com/economia/toledo-viajo-a-eeuu-para-firma-del-tlc/>.
- VÁZQUEZ RUIZ, M. A. El TLCAN veinte años después: saldos y lecciones. In: SANDOVAL; VÁZQUEZ RUIZ (comp.). *En la senda del TLCAN*. Una visión crítica. México: Universidad de Sonora; RMALC, 2016.
- VÁZQUEZ, R.; MORALES, R. Trade integration and export diversification: El Salvador’s trade with the United States and Central America. *CEPAL Review*, n. 126, dic. 2018.
- ZYGIEREWICZ, A. *Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú; evaluación europea de la aplicación*. Bruselas: Servicios de Estudios del Parlamento Europeo, 2018.

O EMPREGO NOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO E NOS TRATADOS DE INVESTIMENTO

A grande promessa não cumprida

Alberto Arroyo Picard¹

INTRODUÇÃO

O foco deste trabalho é documentar a falsidade sobre o mito de que os tratados de livre comércio (TLCs) e os tratados bilaterais de investimento (TBIs) geram “mais e melhores empregos”, tal como os defensores desse modelo prometeram e fizeram propaganda.

Para isso, utilizamos dois casos: a) o do México e Chile, que são os países da América Latina e do Caribe que, há 25 anos, têm mais quantidade de TLCs e TBIs; b) e o do Equador, com seus 26 TBIs. Há países na América Latina e Caribe que têm mais TLCs ou TBIs do que o Equador, mas este caso é interessante porque o período de estudo inclui o chamado governo progressista ou de esquerda de Rafael Correa. Neste segundo, incorporamos também dados para toda a América Latina.

Em ambos os casos, trabalha-se com informações oficiais, mas relacionando-as entre si, de tal maneira que revelem realidades que geralmente não aparecem nos informes oficiais.

Optamos por apresentar as conclusões que surgem da análise não ao final, mas no próprio corpo da análise de cada ponto. Também fizemos um esforço para relacionar os resultados empíricos como efeito dos TLCs e/ou TBIs. Sabemos que há explicações multifatoriais e que nem sempre os efeitos são exclusivos desses tratados, mas do modelo econômico que converte esses tratados em lei. É a essa

¹ Licenciatura em Filosofia, Estudos de Doutorado em Ciências Sociais. Pesquisador aposentado da Universidade Autónoma Metropolitana (México). Membro da Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (Rede Mexicana de Ação frente ao Livre Comércio - RMALC) e da Plataforma *América Latina mejor sin TLC*. Fez parte da Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (Comissão para a Auditoria Integral Cidadã dos Tratados de Proteção Recíproco de Investimentos e do Sistema de Arbitragem Internacional em Matéria de Investimentos – Caitisa) do Equador.

dimensão mais sistêmica e abrangente de nossas conclusões – isto é, à relação, ao menos parcial, com os TLCs e TBIs – que dedicamos a seção final de conclusões.

Terminamos este ensaio com uma breve análise da dimensão laboral da nova versão do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, chamado Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA/Cusma em inglês; T-MEC, em espanhol). Este novo tratado ainda não entrou em vigor, portanto, seus efeitos não podem ser medidos ou analisados (por isso o apresentamos como um apêndice). Entretanto, na propaganda oficial, repetida até mesmo por alguns sindicatos, o T-MEC “agora sim pode ser apoiado”, dado que defende e sanciona a violação dos direitos dos trabalhadores, não só os individuais, como também os coletivos. No apêndice, analisaremos o texto desse acordo nas diversas partes em que aborda a dimensão laboral e destacaremos suas novidades, avanços e limitações.

Um último esclarecimento: embora este ensaio não pretenda estar em editoriais de grande difusão, tratamos de não abusar de uma terminologia demasiado acadêmica. Inclusive, sobretudo na análise da dimensão laboral do T-MEC (mas não exclusivamente), inserimos nas notas de rodapé a análise ou as citações dos textos oficiais, escritos em linguagens muito criptografadas, difíceis de entender para os que não são advogados ou familiarizados com a linguagem dos TLCs e TBIs.

OS TRABALHADORES MEXICANOS, PASSADOS 25 ANOS DO PRIMEIRO TLC E 23 DO PRIMEIRO TBI²

A grande promessa não cumprida de todos os TLCs e TBIs é que gerariam “mais e melhores empregos”. Na realidade, foi exatamente o contrário. Vejamos um balanço do que aconteceu no México.

² O TLCAN, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1994 e que logo se converterá em T-MEC, é o TLC mais determinante para o México, o que tem mais peso sobre os pobres resultados de emprego que apresentaremos; é também muito importante o TLC assinado com a UE no ano 2000 (que também está sendo renegociado). Porém é preciso ter em mente que, no total, o México tem 14 TLCs vigentes, que incluem 53 países. Além do mais, tem 29 tratados de investimento bilaterais (o primeiro assinado em 1996). Os maus resultados em empregos e salários são evidentemente multifatoriais, mas são fruto da estratégia mexicana que incorporou não só o TLCAN, mas o conjunto de TLCs e TBIs dos quais faz parte.

a) Desemprego reconhecido estatisticamente

Começamos pelo indicador mais usado internacionalmente, que é a chamada população desempregada aberta. De 2005 a 2019,³ manteve-se sem muitas variações em torno de 3,5% da população economicamente ativa (PEA), com um pico em 2011, quando chega a 5,24%, quer dizer, 2.590.526 pessoas.

Em porcentagens, não há grande diferença entre mulheres (3,56%) e homens (3,52%), mas sim em número de pessoas: 794.107 mulheres e 1.220.359 homens. Isso se deve ao fato de haver mais homens do que mulheres no mercado de trabalho.⁴

Isso é dramático se observarmos o que esse indicador chamado desemprego aberto mede. São aquelas pessoas que cumprem estas condições: a) têm idade legal e capacidade para trabalhar; b) estão buscando ativamente trabalho; c) não trabalham sequer uma hora por semana como referência com ou sem salário formal. Em 2019, havia mais de dois milhões de pessoas nessas condições. Em países como o México, em que não há um verdadeiro seguro-desemprego, isso é um drama. Como diz o ditado mexicano, *el que no trabaja, no come* (quem não trabalha não come).

No entanto, essa forma de medir o desemprego torna o desemprego real muito mais invisível. Vejamos o porquê.

b) Desemprego estatisticamente invisível

Há pessoas que já nem buscam trabalho, seja porque fazem-no há tanto tempo e não encontram, seja porque, mesmo querendo trabalhar, não têm condições sociais para fazê-lo. Todos esses trabalhadores são considerados estatisticamente população economicamente inativa e, com isso, tornam-se invisíveis como desempregados. Em 2019, havia outros 8.424.424 trabalhadores nessa condição, o que significa que, somados ao desemprego reconhecido, há 10.438.920 desempregados, e já não são 3,5% da PEA, e sim 15,97% da população que quer trabalhar.

³ Não é possível fazer a série completa de 1994-2019 porque, em 2005, a medição da população economicamente ativa (PEA) mudou, subiu a faixa etária de trabalho de 14 para 15 anos, ocorreram também mudanças na pesquisa que mede o desemprego.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – Inegi). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego), segundo trimestre de cada ano. Indicadores estratégicos. Série homologada pelo Inegi entre *Encuesta Nacional de Empleo* (Pesquisa Nacional de Emprego – ENE) e *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego – ENOE). Disponível em: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/geral_ver4/MDXQueryDatos_Colores.asp?proy=enoe_pe_pda

c) O desemprego invisível tem rosto de mulher

Vejamos os dados de 2019, no Quadro 1, onde se percebe claramente como o desemprego invisível se dá fundamentalmente pelas condições sociais e culturais às quais historicamente as mulheres foram submetidas.

Quadro 1. Desemprego visível e invisível no México (2019)

	Homens	Mulheres	Geral
Desemprego aberto ⁵	1.220.389	794.707	2.014.496
Desocupados(as) em % de PEA	3,52%	2,29%	3,54%
População inativa (deixou de procurar por considerar não ter possibilidades)	1.835.229	3.833.422	5.568.651
População inativa e não disponível, mas com interesse em trabalhar e em contexto social que a impede de fazê-lo	398.522	2.457.051	2.855.773
Desocupados(as) invisíveis ⁶	2.233.751	6.280.573	8.424.424
Desocupados(as) totais	3.454.140	7.074.580	10.438.920
Desocupação total em % dos(as) que querem trabalhar ⁷	9,36%	24,77%	15,97%

Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Nacional de Estatística e Geografia México (Inegi)⁸

⁵ A população desocupada é aquela que, tendo mais de 15 anos, não trabalha sequer uma hora por semana, com ou sem salário, e está buscando trabalho ativamente. Em países onde não há seguro-desemprego, aquele que não trabalha sequer uma hora por semana não pode sobreviver e, por isso, em pouco tempo não buscará emprego (antes da próxima pesquisa), e por isso já não aparecerá como desempregado.

⁶ A população desocupada invisível é a população economicamente inativa disponível, mas que deixou de buscar trabalho porque considera que não tem possibilidade de encontrá-lo + a inativa não disponível com interesse em trabalhar, mas em um contexto social que a impede de fazê-lo (por exemplo, por ter de ocupar-se das crianças, doentes ou idosos, na falta de serviços sociais para essas atividades). A população desocupada total é o desemprego oficial mais o desemprego invisibilizado.

⁷ A porcentagem da população desocupada total não é subtraída da PEA, e sim dos que querem trabalhar: PEA + os desocupados invisibilizados.

⁸ INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego – ENOE) 2º trimestre de cada ano. Indicadores estratégicos. Série homologada pelo Inegi com a *Encuesta Nacional de Empleo* (Pesquisa Nacional de Emprego – ENE).

Na estatística oficial de desemprego, há mais homens que mulheres. Portanto, entre a população ativa, já frustrada por não encontrar trabalho, há mais que o dobro de mulheres em relação à quantidade de homens; e entre a população catalogada como inativa que quer trabalhar, mas que não tem condições de fazê-lo, há seis vezes mais mulheres que homens. Quer dizer, o desemprego real total são 10.438.920, dos quais dois terços (64,19%) de mulheres.

Mostramos este exemplo com os dados do último ano, mas as variações no tempo são pequenas.

Além disso, os salários médios (descontando a inflação) continuam sendo menores para as mulheres trabalhadoras do que para os homens. A diferença oscila entre 28% em 2005 e 23% em 2019.⁹

É preciso somar a esta situação de desemprego e menor salário das mulheres o fato de que aquelas que trabalham fora de casa têm dupla ou tripla jornada.. Quer dizer, continuam sendo responsáveis não só pelo trabalho do lar, mas também do que impede muitas mulheres de trabalhar: o cuidado das crianças, dos doentes e idosos. Como o trabalho doméstico não é remunerado, sua contribuição nas contas nacionais nem é considerado.

d) Uma grande parte dos que têm trabalho vive na pobreza

40% dos que têm trabalho vive em pobreza, já que têm rendas abaixo do custo da cesta básica alimentar e não alimentar definida pelo Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social – Coneval), o organismo oficial para medir a pobreza. Além do mais, 27% não consegue cobrir sequer a cesta básica mínima só de alimentos. Em julho de 2019, eram necessários quatro salários mínimos para comprar a cesta básica mínima de bem-estar.¹⁰

⁹ Cálculo próprio das porcentagens de diferença de renda com base em dados do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social – Coneval) “Renda laboral média da população ocupada por sexo 2005-2019”, que por sua vez, se baseia na *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego – Enoe).

¹⁰ Cálculo próprio com base na população por nível de renda, retirada de Enoe indicadores estratégicos (https://www.inegi.org.mx/app/tmp/Infoenoe/Default_15mas.aspx), e no Custo das Cestas Básicas extraído do Coneval, organismo encarregado de avaliar os programas sociais e medir a pobreza ([www.https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-cesta-basica.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-cesta-basica.aspx)). Para tanto, considerou-se uma família de quatro membros, dos quais dois têm trabalho. Limites estimados e metodologia: 1) o espectro que esse indicador cobre não inclui todos os trabalhadores, só os trabalhadores “subordinados e com remuneração”; 2) existe uma certa distorção quando se supõe que todos os componentes da cesta aumentam na mesma proporção em que aumenta o tamanho da família. Esse critério é válido para a cesta alimentar, mas não para alguns elementos da cesta não alimentar; 3) sobre uma família de em média quatro membros, calcula-se que

e) Outros indicadores da precariedade no emprego¹¹

A DETERIORAÇÃO SALARIAL

É sem dúvida o melhor indicador de deterioração e precarização do emprego. A política salarial do México durante o período neoliberal teve como objetivo usar a queda do poder de compra dos salários como fator fundamental de competitividade para atrair investimento estrangeiro direto (IED) e para baratear o custo dos produtos exportáveis. Não só os fatos o confirmam, como também o interesse dos EUA na renegociação do TLCAN, que foi motivado justamente para evitar que os baixos salários, e em geral as más condições de trabalho, continuassem sendo usadas no México para uma competição desleal para atrair investimento estrangeiro e baratear os produtos exportáveis. De fato, o tema mais discutido nas negociações do novo T-MEC foi precisamente o laboral. Isso fez com que, uma vez assinado o acordo, fosse aberta uma negociação que finalizou com um Protocolo modificador do T-MEC, no qual o tema fundamental foi precisamente o laboral.¹²

O salário mínimo médio nacional ponderado foi caindo de 1976 (quando se inicia a transição ao neoliberalismo) a 2014. No final desse período, seu poder de compra era de pouco mais da terça parte (35,58%) que tinha em 1976.¹³

De 2015 em diante, essa queda do salário se detém por já ser insustentável a deterioração do mercado interno em função da pobreza do consumidor. Nos últimos quatro anos do governo anterior, os salários aumentaram um pouco mais do que a inflação geral. O governo de Manuel López Obrador estabeleceu uma política de aumento acelerado do salário para fortalecer o mercado interno, ao qual estão orientadas a maioria das pequenas e médias empresas que têm muito mais capacidade de gerar empregos. Isso acabou com o mito sustentado durante todo o período neoliberal de que o aumento do salário era inflacionário. Em 2019, aumentou-se em 16,31% o salário mínimo geral, e na fronteira, 100% e, no entanto, registrou-se a menor inflação em mais de 50 anos: apenas 2,83%. No segundo ano de governo, que apenas começava, o aumento salarial foi de 20%.

dois trabalham. Por falta de informação, tivemos que considerar duas fontes de renda com os mesmos valores (embora saibamos que se paga menos às mulheres), por isso, a porcentagem em pobreza é ainda maior do que esta estimativa.

¹¹ Fonte: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (dentro da tabulação estratégicas).

¹² Neste capítulo acrescento como apêndice uma breve análise de matéria laboral no T-MEC, em que mostrarei os avanços e limites do T-MEC.

¹³ Cálculo próprio desinflando os salários mínimos (porcentagem média da população em cada zona geográfica) com o Índice de Preços ao Consumidor, proporcionado pelo Banco do México (agora pelo Inegi). Com as seguintes exceções: de 1976 a 1982 usou-se um índice inflacionário mais adequado, proporcionado pela Comissão Nacional de Salários-Mínimos, e, de 1938 a 1975, o salário real foi retirado de 1939 a 1975. Bortz e Pascoe, em *Rev. Coyoacán*, n. 2, p. 79-94, esclarecem suas fontes.

A política salarial de Andrés Manuel López Obrador deixou de ser um apoio injusto ao setor externo para se converter em um mecanismo não só de justiça social, mas de crescimento do mercado interno como motor do crescimento. Com essa nova política, em apenas um ano, o salário mínimo superou o poder de compra que tinha no último dia antes do TLCAN. O salário mínimo continua sendo baixo, permitindo comprar somente a metade do que podia comprar antes do neoliberalismo (1982), e menos da terça parte do que comprava em 1976, ano de maior poder de compra desse salário. Ainda hoje, são necessários quatro salários mínimos para comprar uma cesta básica mínima para o bem-estar de uma família.

Quando a economia está orientada para a exportação e para atrair capitais externos, os salários reais caem, para assim competir e aumentar a exportação, além de atrair IED. Este modelo não se interessa pelos mexicanos como consumidores. Quando a economia está orientada para produzir para o mercado interno, os salários sobem, já que sem ele tal mercado nunca cresceria. Com isso, percebe-se claramente que os baixos salários e a deterioração das condições de vida dos trabalhadores foi parte da estratégia do México, da qual fazem parte os TLCs e TBIs.

O NÃO CUMPRIMENTO DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL

Em todos os anos entre 2005 e 2019, mais de 60% dos que tiveram trabalho não contaram com seguro social (essa porcentagem sobe e desce nestes anos entre 65% no pior ano e 62% no menos ruim). Isso não só é a violação de um direito, como também baixa o custo laboral para os empregadores.

TRABALHADORES EM CONDIÇÕES CRÍTICAS DE OCUPAÇÃO¹⁴

A porcentagem de trabalhadores que vivem nessa condição oscila entre 11% em 2007, o melhor ano, 14,7% em 2005, e 19% em 2019.

O emprego entre os setores mais beneficiados pelos TLCs e TBIs¹⁵

Nos últimos anos, o que os promotores dos TLCs e TBIs mais alardearam foi que fomos convertidos em parte das cadeias de valor das manufaturas globalizadas. Isto é certo, mas vejamos mais cuidadosamente quanto os trabalhadores se beneficiaram disso.

¹⁴ A taxa de condições críticas de ocupação inclui os que trabalham menos de 35 horas por semana por razões de mercado, os que trabalham mais de 35 horas semanais com rendas inferiores ao salário mínimo e os que trabalham mais de 48 horas semanais, ganhando até dois salários mínimos.

¹⁵ Quer dizer, onde o IED se concentra e são grandes exportadores.

É verdade que as exportações mexicanas são fundamentalmente manufaturas (em torno de 80%), diferentemente de grande parte dos países latino-americanos, que exportam matérias-primas e alimentos. Mas qual o peso disso na economia em seu conjunto? Em 2018, as manufaturas significaram 15,9% do Produto Interno Bruto (PIB) mexicano,¹⁶ dos quais só pouco mais de ¼ faz parte de cadeias produtivas globais (26,6%). Quer dizer, 26,6% de 15,9%, o que significa que só 4,3% da economia mexicana é parte dessas cadeias produtivas globais.¹⁷

As manufaturas globalizadas são ainda menos significativas em termos de emprego. O governo presume que mais da metade do emprego nas manufaturas faz parte das cadeias produtivas globais, mas calcula a porcentagem só em relação ao emprego formal em manufaturas. Vejamos no quadro a seguir os dados gerais de emprego no México para mostrar o pouco significado do emprego no setor de manufaturas globalizadas propiciado pelos TLCs.

Quadro 2. Empregos nas manufaturas globais no México (2018)

	Empregos	% do emprego total	% do emprego formal nas manufaturas
Emprego geral (formal e informal) ¹⁸	54.194.509	100,00%	
Emprego nas manufaturas (formal e informal) ¹⁹	9.090.653	16,77%	
Emprego formal na manufatura ²⁰	4.029.700	7,47%	100,00%
Emprego na manufatura globalizada ²¹	2.303.418	4,25%	57,16%

Fonte: Elaboração própria baseada no Instituto Nacional de Estadística y Geografía México (Inegi)²²

¹⁶ Cálculos próprios com base no Sistema de Contas Nacionais. Contas de bens e serviços com base no ano de 2013 (<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=785&c=24466>).

¹⁷ Cálculos próprios com base em: INEGI. Sistema de Contas Nacionais do México. Valor Agregado de Exportação da Manufatura Global. Ano Base 2013. Série 2003-2018. Tabelados, resumo da produção manufatureira global. O governo dá números inflacionados, já que as porcentagens são tiradas somente em relação ao setor manufatureiro formal, sem levar em consideração que há muita manufatura no setor informal que gera grande número de empregos.

¹⁸ INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego): total da população ocupada. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

¹⁹ INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego): por setor de atividade econômico/Indústria manufatureira. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

²⁰ INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego): total de pessoas ocupadas/pessoas ocupadas remuneradas total. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

²¹ INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego): total dos postos de trabalho na manufatura global. Disponível em:

<https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG / /serie anal/insumos laborales/>.

²² INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego – ENOE) 2o trimestre de

O emprego no subsetor da manufatura globalizada cresceu: em 2003 significava 2,91% do emprego total do México e, em 2018, 4,25%.²³ Mas o setor da manufatura em seu conjunto (que inclui a globalizada) perdeu peso no emprego total do México. Não existe uma longa série comparável com todo o período do TLCAN no que se refere ao emprego na manufatura e sua importância no emprego em geral, menos ainda em um período longo que inclua a informação comparável do emprego na manufatura globalizada.²⁴ Mas vejamos ao menos o dinamismo do emprego manufatureiro em geral, usando duas séries não totalmente equiparáveis (embora em termos de porcentagens a distorção seja mínima). Entre 1995 e 2004, o emprego manufatureiro em conjunto cresceu em média 4% ao ano, e sua importância no emprego geral passou de 14,55%, em 1995, para 16,44%, em 2004.²⁵ Em outra série, de 2005 a 2018, o trabalho manufatureiro em geral cresceu somente 2,18% ao ano, e sua importância no emprego geral também não aumentou muito, só 1%.²⁶ Isso significa que, nos últimos 15 anos, o setor manufatureiro perdeu dinamismo como criador de emprego.

Isso demonstra que, com o TLCAN, as manufaturas foram o grande exportador e receptor de IED, mas perderam importância como geradoras de empregos diretos. Não há informação sobre o emprego indireto que geram, mas não parece ser muito, dada a baixa porcentagem de insumos mexicanos que incorporam.²⁷

cada ano. Indicadores estratégicos. Série homologada por INEGI com a *Encuesta Nacional de Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego – ENE).

²³ A Secretaria do Trabalho fez um esforço para equiparar as pesquisas sobre emprego (ENE e Enoe), mas só o fez de 1995 a 2004, e isso sobre uma base da PEA de 14 anos ou mais, que em seguida mudou para 15. A informação sobre o emprego nas manufaturas globalizadas só existe de 2003 em diante.

²⁴ Elaborado com base na Secretaria do Trabalho do México. Disponível em: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enecon.htm>.

²⁵ Cálculo próprio baseado em: INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego), por setor de atividade econômica/Indústria manufatureira. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

²⁶ Este tema do conteúdo nacional das manufaturas globalizadas é bastante complexo e não é parte do tema deste escrito.

²⁷ Não há informação estritamente sobre salários desse setor, há de remunerações que incluem prestações. O Inegi nos dá o número de trabalhadores (total e por ramos) dessas manufaturas globalizadas e as remunerações englobando todos os trabalhadores. Para este estudo, dividimos as remunerações totais entre o número de trabalhadores e em seguida dividimos por mês ou dia (Série anual/tabela resumo da produção manufatureira global/valor agregado bruto, remuneração dos assalariados e postos de trabalho disponível em: <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG>. Quando conveniente para comparações, o converteremos para dólares com o tipo de câmbio interbancário médio anual calculado com dados do Banco do México. Disponível em: <https://economicon.mx/2019/03/08/tipo-de-cambio-peso-dolar-promedio-anual-mexico-1954-2018>.

As remunerações nas manufaturas globalizadas

Evidentemente, as remunerações pelo trabalho nessas manufaturas globalizadas são mais altas que em outros setores e segmentos da economia mexicana.

Em 2008, a remuneração média por trabalhador em manufatura globalizada em seu conjunto foi de \$ 412,79 por dia, ou \$ 12.548,81 mensais,²⁸ o que significa 4,7 salários mínimos, certamente um privilégio no México. Entretanto, como pudemos calcular para o Equador, e apresentaremos aqui mais adiante, naquilo que chamamos salário relativo, quer dizer, a distribuição da renda por valor agregado entre os fatores da produção, as empresas estrangeiras deixam aos trabalhadores uma porcentagem inferior das empresas nacionais.

A remuneração que essas empresas estrangeiras globalizadas dão aos seus trabalhadores é de apenas \$ 191 a mais por mês que o preço da cesta básica mínima para uma família de em média de quatro pessoas. Em outras palavras, se outro membro da família não trabalhar, ela apenas excede o limite da pobreza, que é de \$ 12.357,48 (custo da cesta básica alimentar e não alimentar).²⁹ Pior ainda, o aumento médio anual desses salários nessa indústria de exportação globalizada entre 2003 e 2018, em pesos, foi de apenas 2,15%, e, em dólares, diminuiu 2,17%.³⁰

O caso da indústria automotiva globalizada

Façamos estes mesmos cálculos em particular para a indústria automotiva, que é sem dúvida uma das cadeias de valor internacional mais integrada ao México e o principal exportador manufatureiro do país. Além do mais, como veremos mais adiante, o T-MEC coloca uma “regra de origem” salarial só para este setor, exigindo que, para poder ser exportada para os EUA, “uma parte” de sua produção tenha que ser realizada com salários de mais de USD 16/hora. Voltaremos a esse ponto ao analisarmos o conteúdo laboral do T-MEC.

Esse elemento do T-MEC está sendo usado para afirmar que a nova versão do TLC beneficia os trabalhadores. Na realidade, essa exigência é feita para proteger os empregos nos EUA, que também são protegidos porque o conteúdo de origem norte-americana que eles devem ter é aumentado. In-

²⁸ Custo da cesta básica retirado de Coneval, já citado.

²⁹ Cálculo próprio com base na mesma fonte já citada.

³⁰ Custo da cesta básica retirado de Coneval, já citado.

dependentemente dessas intenções, a exigência de melhores salários no México para evitar que eles sejam o fator de competitividade mexicana – como foram nesses 25 anos – é bem-vinda. Entretanto, a medida concreta do T-MEC favorece um setor muito pequeno dos trabalhadores mexicanos, tal como analisaremos em seguida.

A indústria automotiva mexicana tem 690.309 trabalhadores.³¹ Parecem muitos, mas são apenas 1,3% dos trabalhadores com emprego (formal e informal) no México e 7,6% do emprego da manufatura em geral.

Como veremos ao analisar o texto do T-MEC, só uma parte desses trabalhadores do setor automotivo vinculados à produção global seria beneficiada por essa exigência do T-MEC. De fato, a remuneração por trabalhador automotivo no México é menor que na indústria manufatureira globalizada em geral: 381,43 pesos mexicanos diários, ou USD 2,14/hora em média por trabalhador (pouco menos que a média na indústria globalizada de exportação, que é de USD 2,34/hora).

É preciso reconhecer que os empregos na indústria automotiva mexicana estão crescendo aceleradamente, 9,88% ao ano em média entre 2003 e 2018. Mas, dependendo de como as automotivas estadunidenses se adaptem às novas regras no México, sua taxa de crescimento pode diminuir no longo prazo devido às novas regras de origem automotiva e à demanda por altos salários (recordemos que eles se transferiram para o México precisamente por causa dos baixos salários). É preciso ter em conta que essas disposições não afetam só as automotrizas estadunidenses que operam no México, e sim todas, se querem vender seus carros ou caminhões nos EUA.

O perigo é que esses trabalhos, que exigem altos salários, possam ser novamente realocados por essas empresas nos EUA. Ou possam concentrar no México os veículos vendidos a outras partes do mundo.

Com o tempo, veremos como essas disposições do T-MEC se concretizam e como essas megasempresas automotivas globais reconfiguram suas estratégias produtivas. Essa reconfiguração estratégica é um desafio que não pode ficar só nas mãos das empresas transnacionais envolvidas, já que naturalmente elas olharão exclusivamente pela ótica da maximização de seus lucros. O Estado mexicano deve se envolver, o fator principal de promoção da exportação e de atração de IED não pode continuar sendo os baixos salários. O que foi proposto no T-MEC é uma oportunidade para redesenhar a estra-

³¹ Incluímos fabricação de motores de combustão interna, turbinas e transmissões; automóveis e caminhões; carrocerias, reboques e autopeças e usamos as mesmas fontes e formas de cálculo utilizadas para a indústria manufatureira globalizada em geral que acabamos de detalhar.

tégia mexicana de inserção no mundo e de não apostar tudo no setor externo. É também um desafio de acordo sindical entre as organizações dos EUA, México e Canadá.

OS TRABALHADORES E OS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO: UMA APROXIMAÇÃO GERAL DA AMÉRICA LATINA E DO CASO DO EQUADOR³²

No conjunto da América Latina, o emprego gerado por empresas com IED é pouco

Segundo cálculos próprios³³ para o Equador, com base nas informações oferecidas por cada empresa com investimento estrangeiro direto (IED) ao *Sistema de Recaudación de Impuestos* (Sistema de Arrecadação de Impostos – SRI), entre 2007 e 2013, o IED criou apenas 1,48 emprego para cada milhão de dólares investidos.³⁴ Esses dados são coerentes com os outros, proporcionados por diversas fontes

³² Trata-se do resumo de uma pesquisa que fiz como parte da Auditoria integral cidadã dos tratados de proteção recíproca de investimentos do sistema de arbitragem em matéria de investimentos no Equador (Caitisa), em 2014. Fui responsável pelo eixo intitulado: *La inversión extranjera y el desarrollo nacional ecuatoriano* (O investimento estrangeiro e o desenvolvimento nacional equatoriano) junto com uma equipe de apoio formada por Franklin Cumbal, Luciana Ghiotto e Nataly Torres; da *Consultora Económica – Centro de Investigación Cuantitativa*; de la *Subsecretaría de Planificación* (Consultora Econômica – Centro de Pesquisa Quantitativa; da Subsecretaria de Panificação) de Senplades, assim como com a cooperação solidária de Marco Gordillo e Héctor Cumbal, e das seguintes organizações e Redes: *Plataforma Nacional de las Mujeres* (Plataforma Nacional das Mulheres), *Cedes, Ecuador Decide* e a Aliança Social Continental.

³³ Este cálculo foi oferecido pela consultora econômica Centro de Investigación Cuantitativa, contratada pela Secretaria de Planificación do Equador (Senplades). O resultado da assessoria não foi publicado integralmente e suas contribuições só foram incorporadas no informe final da Caitisa citado na nota anterior.

³⁴ O cálculo para o Equador foi feito com os dados oferecidos por cada empresa ao sistema de arrecadação de impostos do governo do Equador (SRI), e o montante de investimento estrangeiro em cada empresa foi retirado de dados do Banco Central do Equador. Ambas as fontes não podem publicar informação individual de cada empresa, mas, dado que a auditoria era um estudo para o governo, permitiu-se trabalhar diretamente em sua base de dados. Evidentemente, reagrupamos a informação e não tornamos público nenhum dado individualizado de uma empresa. Para o caso do Equador, na análise da contribuição do capital estrangeiro na criação de empregos, ponderou-se cada empresa a partir da porcentagem de ações que os estrangeiros possuem e se lhes atribuiu a mesma porcentagem na quantidade de empregos gerados. Não é assim para o conjunto da América Latina.

Baseado em dados de FDI *Intelligence* de *Financial Times Ltd*, 2014. Essa instituição inglesa baseia seu cálculo nas promessas de investimento e criação de empregos no Equador que pôde ser detectada nas revistas especializadas. Essa base de

e diferentes metodologias para um período distinto. O *Intelligence do Financial Times* (FDI), baseado nos planos ou promessas de investimento de grandes empresas no Equador para um período mais amplo (abril de 2003 a junho de 2014), estima que são 2,3 empregos por milhão de dólares investidos.³⁵

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base nas mesmas fontes de informação do FDI, calcula a média anual de empregos criados por milhão de dólares investido em países seletos da América Latina, que apresentamos no Quadro 3.³⁶

Quadro 3. Estimativa de empregos gerados por milhão de dólares de IED 2003-2013

País	Empregos por US\$ milhões de IED	País	Empregos por US\$ milhões de IED	País	Empregos por US\$ milhões de IED
Nicarágua	8,9	Trinidad e Tobago	4,2	Uruguai	2,1
Jamaica	6,6	Guatemala	3,6	Peru	2,1
El Salvador	6,3	Panamá	3,3	Suriname	1,8
Costa Rica	5,2	Argentina	3,3	Paraguai	1,8
Haiti	4,7	Colômbia	2,8	Chile	1,7
México	4,4	Guiana	2,6	Aruba	1,5
Honduras	4,3	Rep. Dominicana	2,5	Venezuela	1,4
Bahamas	4,2	Equador	2,3	Bolívia	1,1

Fonte: Cepal

dados foi comprada e encontra-se em poder da Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Secretaria Nacional de Planificação e Desenvolvimento – Senplades).

³⁵ Os números da Cepal e do FDI não coincidem totalmente com nossos cálculos com base no SRI por duas razões: referem-se a médias de anos distintos e, além do mais, a Cepal e o FDI se baseiam em promessas de investimento, enquanto nossos cálculos foram feitos sobre dados factíveis.

³⁶ O emprego total gerado pelo IED foi retirado dos dados do Formulário 107 do *Sistema de Rentas Internas* (Sistema de Rendas Internas – SRI) para os anos de 2007 e 2013. A porcentagem é sobre o emprego total, que inclui também o emprego informal estimado através de pesquisa oficial nos lares.

Como pode ser visto no quadro anterior, o número de empregos criados por cada milhão de dólares investidos não depende de terem ou não TLCs. O melhor exemplo é o Chile, país com mais tratados desse tipo e que se encontra nos últimos lugares. Veremos mais adiante que a capacidade de criar mais ou menos empregos depende do setor ao qual se destina o IED.

É preciso reconhecer que no Equador o emprego criado pelo IED aumentou. Em 2007 teriam ocupado 123.882 pessoas, um equivalente a 2,9% do total de emprego nacional; enquanto no ano de 2013 o emprego nesse tipo de empresas teria aumentado para 512.496 pessoas, o que percentualmente representa 9,6% do emprego total.³⁷ Entretanto, em termos de percentual total de emprego, continua sendo pouco.

A capacidade do IED de gerar empregos na América Latina depende do setor em que é atraente investir, e não de que haja ou não um TLC ou TBI

A Cepal mostra que uma variável fundamental para ver a capacidade do IED na geração de empregos é o setor de destino de tal investimento. O emprego gerado pelo IED depende das diferentes estratégias que motivam as casas-matriz das transnacionais a investir na região. A maioria da literatura sobre o tema coincide em classificá-las de acordo com sua orientação a: 1) busca por matérias-primas; 2) acesso a mercados internos; 3) aumentos de eficiência nas plataformas de exportação; e 4) acesso a ativos de importância estratégica (tecnológicos ou de capital humano altamente capacitado).

Vejam os diversos interesses em relação aos tipos de setores e ramos econômicos nos quais se concretizam, e sua capacidade estimada pela Cepal de gerar empregos no conjunto da América Latina:

1) **A busca por matérias-primas.** Neste caso, dirigem-se ao setor primário extrativo. É o caso de quase toda a América Latina, com poucas exceções, como o México. Nos últimos anos, no Equador, o IED que chega a este setor baixou em termos relativos. Entre 1992-1999 equivalia em média a 77,41% e caiu para 32,73% entre 2000 e 2013; ainda assim, continua sendo o principal receptor. A baixa relativa do IED no setor se deve sobretudo à sua substituição por investimento público durante o governo de Rafael Correa. Segundo a Cepal, o investimento neste setor é o que menos gera empregos.

³⁷ Esta classificação foi resumida a partir das pesquisas da Cepal, mas os comentários que relacionamos sobre o Equador são próprios.

2) O **acesso a mercados internos**. Neste caso, dirigem-se à produção de bens e serviços orientados ao mercado interno. Como já vimos no caso do Equador, apesar de não ser um mercado muito grande, a maioria do investimento estrangeiro está orientado ao mercado interno e isso se deve, dentre outras coisas, ao aumento do poder de compra da população pelas políticas expressas do governo.

3) A **obtenção de ganhos de eficiência nas plataformas de exportação**. Nesse caso se dirigem ao setor produtor de bens e serviços e fazem parte de processos de deslocamento de atividades dos países desenvolvidos para países da periferia, orientados por vantagens em custos e benefícios fiscais. Certamente, esse tipo de IED tem mais capacidade de gerar emprego, mas geralmente de baixa qualidade, já que um dos seus interesses é precisamente reduzir os custos laborais.

No Equador, em termos percentuais, o IED que se dirige à indústria manufatureira aumentou nos últimos anos: 7,3% em média entre 1992-1999, 19,02% entre 2000-2013. Nos anos 2007-2013, alcança 25,31%. É muito provável que essa mudança se deva a planos deliberados da política pública, sobretudo a partir de 2007, quando se instala o novo governo. Certamente não tem a ver com os TBIs, já que eles existem nos dois períodos de comparação, e, além do mais, esses tratados não permitem orientar aonde esse investimento deve chegar. A globalização está significando um processo de deslocamento de empregos, dos setores manufatureiros dos países desenvolvidos para as economias chamadas em desenvolvimento. A tendência mais generalizada é trasladar os empregos rotineiros (que precisam de baixa capacitação e que geram baixo valor agregado nacional) aos nossos países (maquiladoras) e conservar os empregos de mais alta capacitação, que geram mais valor agregado e são mais bem pagos, nos países desenvolvidos. Isso é claramente confirmado com estudos no México e na América Central.

4) O **acesso a ativos de importância estratégica** (tecnológicos ou de capital humano altamente capacitado). O Equador tentou avançar nessa direção.

Por outro lado, a Cepal chama a atenção para a necessidade de distinguir o IED que chega a colocar novos estabelecimentos produtivos daquele que é compra de ativos já existentes. Esses dois tipos de investimento incidem de forma muito distinta na geração de novos empregos. Estudos próprios realizados no México e um estudo de Ernest Berg e Auer (2007) para a Argentina e o Brasil mostram que a compra de empresas públicas por estrangeiros e a compra ou fusão de empresas privadas nacionais geralmente implicaram a sua modernização e a destruição de empregos.

Como pode ser visto no Quadro 4, a magnitude de postos de trabalho está associada ao setor em que se investe, e dentro da indústria manufatureira, depende da intensidade tecnológica com que atua. Há diferenças significativas nos dois períodos estudados, e isso não se deve à existência de tratados, já que estes existem desde o primeiro período.

Os poucos empregos que o IED gera nos nossos países se devem, em parte, ao fato de que não é possível estabelecer requisitos de desempenho aos TBIs ou TLCs e com isso propiciar maior integração com cadeias produtivas nacionais que gerariam maior emprego indireto. Os TBIs em geral reduzem a capacidade do Estado de escolher o IED que se deseja chegar. Certamente, o Estado equatoriano conseguiu atrair mais investimento ao setor de manufaturas, gerador de mais empregos, mas essa capacidade seria muito maior sem TBIs.

Quadro 4. América Latina e Caribe – Composição setorial do total de IED e de postos de trabalho

Setor	2003-2007		2010-2013	
	Trabalhos	Montantes de IED	Trabalhos	Montantes de IED
Primário	17%	41%	8%	18%
Indústria	46%	37%	55%	49%
Construção	4%	2%	4%	2%
Comércio	9%	4%	8%	3%
Serviços	24%	16%	25%	28%

Fonte: Cepal baseado na FDI Markets em Financial Times

REMUNERAÇÕES E QUALIDADE DOS EMPREGOS EM EMPRESAS DE IED NO EQUADOR

As empresas com IED têm uma remuneração nominal por trabalhador, em média, maior que as nacionais, mas, em termos relativos ao valor agregado gerado, remuneram menos aos seus trabalhadores

do que as empresas nacionais. Evidentemente, as empresas com IED também pagam muito menos no Equador do que pagam em sua matriz.

Nos resultados obtidos, baseados na informação do Formulário 107 que cada empresa entrega ao *Servicio de Recaudación de Impuestos* (Serviço de Arrecadação de Impostos – SRI), observa-se que em 2007 as empresas com IED pagaram a remuneração de, em média, 1,24 vezes a remuneração média paga pelas empresas nacionais. No ano de 2013, foram 1,27 vezes a remuneração das empresas nacionais. Quer dizer, não existiu praticamente nenhuma mudança ao longo do tempo. Isso é coerente com o fato de que comumente as empresas maiores pagam mais do que as menores e geralmente as empresas estrangeiras são grandes.

As empresas com IED se apropriam do valor agregado em maior proporção que as empresas nacionais

Entretanto, a exploração é muito maior nas empresas estrangeiras do que nas nacionais, devido à maior produtividade de trabalho. Isso se vê no que podemos chamar de salário relativo, quer dizer, a distribuição do valor agregado entre os fatores da produção.

As empresas nacionais deixam para seus trabalhadores quase a mesma porcentagem do valor agregado que as empresas com IED que chamamos associadas;³⁸ mas as que chamamos subsidiárias (nas quais a participação estrangeira é minoritária) remuneram uma parte menor do valor agregado aos seus trabalhadores. Quer dizer que, em termos relativos, pagam menos aos seus trabalhadores.

Evidentemente, as empresas estrangeiras em nossos países pagam muito menos que em suas matrizes. A Cepal nos oferece os seguintes cálculos sobre as brechas salariais entre as matrizes de empresas transnacionais e suas filiais em distintos países da nossa região³⁹.

Em 2010, no Brasil, as empresas transnacionais pagavam 23% do que pagavam em suas matrizes; no Equador 26%; na República Dominicana 28%; no Chile 49%; no México 54%; na Guatemala e Costa Rica 58%; na Colômbia 59%; na Argentina 61%; na Bolívia 71%; e no Peru 75%.⁴⁰

³⁸ Entendemos por associadas aquelas que são majoritariamente estrangeiras, em média 92%, e as subsidiárias têm em média 33% de IED.

³⁹ Note-se que aqui estamos falando das diferenças salariais entre as matrizes e as suas filiais, os dados anteriores são entre empresas estrangeiras e nacionais dentro do Equador.

⁴⁰ Estimativa da Cepal com base em informações do Banco Mundial e pesquisas a empresas. A estimativa foi feita com a metodologia de mínimos quadrados no logaritmo de salários.

Quadro 5. Total da participação dos fatores da produção no Valor Agregado, Equador (2013)

Compensação aos fatores da produção	Nacionais	Associadas	Subsidiárias
Compensação ao fator trabalho	56,10%	57,50%	47,80%
Compensação ao governo	0,30%	1,30%	1,80%
Compensação ao capital financeiro e arrendadores	0,10%	3,70%	3,60%
Compensação à empresa (fator capital físico)	0,60%	2,90%	2,10%
Compensação ao fator donos do capital acionário	15,10%	16,40%	20,70%
Gastos não operacionais netos	27,90%	18,20%	23,90%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado com base em informação processada por Equipo Consultor-Centro de Investigación Cuantitativa para el Desarrollo Económico y Social (Equipe Consultora – Centro de Pesquisa Quantitativa para o Desenvolvimento Econômico e Social) baseado no SRI

Outros indicadores sobre a qualidade dos empregos

As pesquisas do Banco Mundial feitas com empresas trazem dados do Equador para o período entre 2006 e 2010 que permitem comparar os resultados de empresas nacionais e de empresas com investimento estrangeiro. Essas pesquisas apresentam indicadores adicionais sobre a qualidade do emprego.

Para 2010, as empresas estrangeiras superaram notavelmente as empresas locais quanto ao número médio de trabalhadores permanentes, quase três vezes mais.

As empresas domésticas e estrangeiras têm porcentagens similares de trabalhadores que recebem capacitação formal. De acordo com essa informação, mais de 50% dos trabalhadores, tanto em 2006 quanto em 2010, receberam algum tipo de capacitação. Para 2010, a porcentagem de trabalhadores que recebeu algum tipo de capacitação em empresas com IED foi de 71,2%, e em empresas nacionais de 63%.

As mulheres nas empresas nacionais e estrangeiras^{41 42}

Há pouca informação estatística sobre o trabalho das mulheres vinculado a IED e/ou exportação, que é a mais diretamente vinculada aos TLCs ou TBIs.

As estatísticas oficiais no Equador indicam má qualidade no emprego das mulheres. Em uma alta porcentagem, é considerado precário ou inadequado (MANCERO, 2013; baseado no Censo Econômico de 2010). Provavelmente há, entre as mulheres equatorianas, como mostramos com o México, muito desemprego invisibilizado e, certamente, muito trabalho não reconhecido e sem remuneração (não só em trabalho doméstico e do cuidado, inclusive em pequenas empresas familiares). Segundo dados obtidos pelo Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Instituto Nacional de Estadísticas e Censos – Inec), em 2011, a taxa de subemprego feminino nacional foi de 66,4%, contra 59,8% masculino; mas oferece informação diferentes entre empresas com IED e/ou exportadoras e as nacionais orientadas ao mercado interno.

Porém, vários estudos acadêmicos documentaram os poucos impactos positivos do investimento estrangeiro sobre as condições de gênero (BRAUNSTEIN, 2000; TODARO, 2003; CEPAL, 2013).

Uma parte significativa do IED está orientada à exportação ou está no setor extrativo, lugares em que as mulheres têm baixos salários. Muitos desses investimentos estrangeiros se concentram “em processos produtivos com alta segregação sexual do trabalho”, como a mineração e o petróleo (TODARO, 2003). Ao revisar a informação da *Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo* (Pesquisa de Emprego, Subemprego e Desemprego – Enemdu) do Equador, correspondente a junho de 2011, citada por Mancero (2013), a porcentagem de participação de trabalho das mulheres no ramo de atividade “minas e petróleo” foi de apenas 5,3%, diante de 94,7% de participação laboral dos homens.

Existem também estudos de caso em zonas como a Amazônia, onde se concentra significativamente o IED de empresas extrativas e para a exportação. Como contexto estatístico, é importante ressaltar o desemprego feminino na zona: 6,1%. Outras formas de subemprego feminino: 43,6% (Inec para 2013).

⁴¹ Não se contou com a informação oficial necessária para analisar a criação e a qualidade do emprego feminino das empresas de investimento estrangeiro e/ou exportadoras. Entretanto, registra-se o que foi possível, além de aproveitarmos a referida bibliografia ao final: as obras de Todaro (2003); Villota (ed.), p. 387-404; García e Cortez (2012).

⁴² Inclusive no Equador, a participação da mulher no mercado de trabalho teve um crescimento muito moderado. No início da década de noventa, a participação laboral das mulheres era de 35,3%, e em 2011 aumentara só 2,6 pontos percentuais para chegar a 38,9% (GARCÍA; CORTEZ, 2012, p. 23-24), ainda que seja muito provável que, como analisamos no caso do México, haja muito desemprego invisibilizado de mulheres.

A situação das mulheres amazônicas se reflete em seus testemunhos, quando relatam as suas situações a partir da presença das petroleiras e mineradoras. Afirmam que importantes zonas foram destruídas, afetando a vida das e dos moradores, não só pelo corte de árvores da selva virgem, como também pelos efeitos na saúde, devido à contaminação de terra e dos rios. Nisso, destacou-se a empresa norte-americana Texaco, cujas ações devastadoras ainda podem ser sentidas. Produz-se a destruição da vida comunitária que permitia uma divisão ancestral harmoniosa de trabalho. Com a presença das petroleiras e mineradoras, os homens acessam o trabalho assalariado, assumem costumes e vícios próprios da nova experiência, entre eles, o consumo de álcool, derivando na violência contra as mulheres, que passam a ser discriminadas e colocadas em uma situação de vulnerabilidade e exclusão.

CONCLUSÕES GERAIS

Como mencionamos na introdução, não vamos aqui repetir as conclusões que fomos elaborando nas distintas partes deste ensaio. Trataremos antes de explicar por que a própria lógica dos TLCs e os conteúdos concretos da negociação desses tratados tornavam evidente que não se alcançaria o objetivo declarado pelos promotores dos TLCs e TBIs de que o setor externo seria o motor do crescimento da economia nacional, e para o tema que nos ocupa, que conseguiria mais e melhores empregos.

Os TLCs não são propriamente tratados de comércio, o essencial não é facilitar o comércio entre países, e sim desregular todo o processo econômico, debilitar a capacidade do Estado não só de regular, mas de compactuar, promover ou conduzir um projeto de desenvolvimento. O “livre comércio” é uma corrente de teoria econômica do “liberalismo”, ou hoje neoliberalismo, que propõe deixar, na medida do possível, toda a dinâmica econômica às “únicas forças do mercado”.

Quer dizer, em palavras simples, os TLCs convertem o neoliberalismo em uma obrigação legal para além de uma orientação de um governo ou de sucessivos governos. Deixar a dinâmica econômica (no fundo socioeconômica) ao mercado é abandoná-la à lei do mais forte. Não era preciso ser muito sábio para saber quem ganharia e quem perderia. Entretanto, é preciso esclarecer que não se trata de qual país ganha e qual perde: ganham as oligarquias de todos os países e perdem os povos. Evidentemente, em cada país e na zona de livre comércio em seu conjunto, uns perdem mais que outros.

Antes desses tipos de tratados, tudo começou com o neoliberalismo. No Chile, com o golpe de Pinochet em 1973; no México, com a crise da dívida em 1982. A diferença é que, depois de assinar o

TLC ou TBI, mudar o rumo já não é assunto da correlação de forças interiores do país ou de conseguir eger um governo com uma orientação diferente. Torna-se lei supranacional. Mesmo os conflitos econômicos entre os países partes já não serão mais resolvidos segundo as leis nacionais e em tribunais internos, e sim em uma arbitragem internacional que definirá apenas qual das partes em conflito está ou não cumprindo com as obrigações assinadas nesses tratados.

Na realidade, os TLCs e TBIs são uma espécie de seguro contra mudanças de orientações democráticas. Ao capital estrangeiro e seus aliados nacionais já não lhes preocupa (embora prefiram que não aconteça) que uma nova elite política com orientação distinta suba ao poder. De fato, como documentou-se em outros capítulos deste mesmo livro, qualquer medida governamental considerada “violação àquilo que consideram direitos adquiridos com esses tratados” tratará de ser revertida através de arbitragem internacional que custou aos nossos países quantias milionárias de laudos internacionais. Quer dizer, são um instrumento de submissão de governo chamados “não amigos”. São uma perda extrema de soberania.

Mas vejamos concretamente, embora muito brevemente, já que são temas abordados em capítulos específicos deste livro, os cinco elementos principais desses tratados que estão mais diretamente envolvidos com esses resultados pobres ou negativos no emprego e na sua qualidade.

a) Há uma simplificação ao pensar que os empregos são frutos automáticos do investimento. É certo que sem investimento não há emprego, mas não é qualquer investimento que tem a mesma capacidade de gerar novos e bons empregos, podendo inclusive significar perda de empregos.

Por exemplo, o investimento de carteira (especialmente os bônus) pode não gerar empregos. Trata-se de dívida para, às vezes, pagar outra dívida. A compra de empresas nacionais por estrangeiros não gera novos ativos e pode inclusive gerar demissões devido à modernização.

b) As grandes empresas, que é onde grande parte do IED chega e que, além do mais, são as grandes exportadoras, têm pouca capacidade de gerar empregos. Ou, como decantamos, tanto para o México quanto para o Equador e o conjunto da América Latina, o IED chega a setores intensivos em capital que geram relativamente poucos empregos.

c) Onde seria possível gerar mais empregos é nos provedores dessas indústrias com IED ou exportadoras; mas, como vimos, têm pouco conteúdo nacional, ou seja, geram poucos empregos indiretos. Se compram ou não insumos no país, é uma decisão ou conveniência da empresa. Embora não possamos tratar disso agora, este processo se dá por duas razões:

- 1) Preferem comprar de si nos países de sua própria cadeia produtiva internacional. Podem até ter um provedor de qualidade e com bom preço no país, mas não há melhor negócio que comprar de si mesmos.
- 2) Nas regras de origem, para serem beneficiários de baixas ou nulas tarifas, não se exige que tenham que cumprir com uma porcentagem de conteúdo do país do qual a exportação sai, e sim da região que o tratado cobre. Inclusive, no T-MEC chega-se a extremos, havendo setores em que, como no automotivo, dentro do conteúdo da região, exige-se um conteúdo de origem estadunidense, mas não dos demais países. Não há incentivos para que esses setores busquem insumos no país receptor do investimento ou onde o produto exportável é terminado.

Presume-se que com os TLCs o México tenha se convertido em parte de cadeias produtivas globais, mas todas as regras dos TLCs e TBIs foram feitas para a integração intrafirma, quer dizer, para integrar suas diversas sedes ao redor do mundo em uma fábrica global.

d) É praticamente proibido exigir requisitos de desempenho ao investidor estrangeiro. Por exemplo, não é permitido pedir que ele compre seus insumos no país, ou que transfira tecnologia ou que capacite seus funcionários etc. Novamente, não há nada que indique que o investidor deva empregar insumos nacionais do país anfitrião ou melhorar a qualidade do pouco emprego direto que gera.

e) Os TLCs e/ou TBIs não têm instrumentos para fazer com que o país receptor, guiado por projetos nacionais, privilegie que o IED chegue aonde considere que lhe convém. Esses investimentos chegam aonde convém aos acionistas majoritários para otimizar seus lucros e dentro de sua própria estratégia global, e não para onde convém ao país. Como analisamos, com base em pesquisas da Cepal, os critérios usados pelos grandes investidores para decidir em qual país investir nada têm a ver com as prioridades do país receptor. Por isso, o IED consegue poucas mudanças na estrutura produtiva dos países aonde chega. Por exemplo, a pesquisa da Catisa no Equador demonstra que a estrutura produtiva extrativista não mudou como o governo se propôs. O mesmo aconteceu em outros países.

Enfim, esses pobres ou negativos resultados em termos de quantidade e qualidade dos empregos, têm a ver com as regras acordadas nos TLCs e TBIs.

Não propomos aqui um nacionalismo extremo ou fechado, mas, sim, assinalamos que há diversas formas de integrar-se no mundo. Deixar tudo à mercê da lei do mais forte (do mercado) não é a melhor

forma. Não se pode atuar tal qual o México atuou, de acordo com o chefe mexicano negociador do TLCAN, que colocou que o “melhor projeto de país é não ter projeto de país e deixar que o mercado modele o México possível”. A Coreia do Sul, país subdesenvolvido, fez algo semelhante, mas com uma estratégia própria, e planejou a longo prazo o país que queria ser, convertendo-se no país dos tigres asiáticos com mais êxito. Também pode-se enfatizar o caso da China, que se converteu em uma potência mundial com uma abertura planejada de sua economia. Obviamente, as condições da China são muito distintas às de nossos países. Está claro que a estratégia deve ser realista e que cada um deve aproveitar suas possibilidades sendo consciente de seus limites.⁴³

APÊNDICE: A DIMENSÃO LABORAL NO T-MEC (QUE SUBSTITUI O TLCAN)⁴⁴

Uma demanda fundamental desde a negociação do primeiro tratado de livre comércio – o TLCAN em 1994 –, bem como nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), foi que se incluíssem proteções reais, obrigatórias e sancionáveis aos direitos trabalhistas e ambientais. Durante a luta contra a Alca, deu-se uma grande discussão dentro dos movimentos sociais sobre se um bom capítulo laboral dentro dos TLCs bastaria para apoiar a sua aprovação. A resposta majoritária foi que não, como se expressou no documento *Alternativas para as Américas*, da Aliança Social Continental (capítulo laboral).

Essa discussão ressuscitou fortemente nos EUA e, em menor medida, no Canadá e no México durante as negociações do T-MEC. Nesse contexto, é importante analisar brevemente os textos do T-MEC em matéria laboral. Podemos reconhecer que há grandes novidades, já que se trata de compromissos

⁴³ Veja a tese de doutorado de Enrique París de Valencia (1996), que compara os modelos mexicano e coreano.

⁴⁴ O tema laboral no T-MEC é tratado em diversos capítulos e anexos: o capítulo 23 (laboral); o anexo 23-A, só aplicável ao México, intitulado “Representação dos trabalhadores na negociação coletiva no México”, que indica os conteúdos mínimos que que uma reforma à lei trabalhista no México deve ter; o capítulo 31, sobre solução de controvérsias que inclui os anexos 31-A (México-Estados Unidos) e 31-B (México-Canadá), e que é um mecanismo rápido de solução de controvérsias em matéria de direitos trabalhistas em instalações específicas; além do mais, o apêndice 4-B.7, do capítulo 4 sobre Regras de Origem, que estabelece uma regra de origem laboral sobre salários no setor automotivo. Em todos esses textos, é preciso ter em conta as modificações do Protocolo de Modificação ao Tratado entre os Estados Unidos Mexicanos, os Estados Unidos da América e o Canadá (dezembro de 2019).

A análise e as citações são feitas sobre um texto oficial do T-MEC incorporando as mudanças que foram feitas no protocolo de modificação de dezembro de 2019.

verdadeiramente vinculantes e sancionáveis e que incluem direitos coletivos dos trabalhadores; mas isso é o suficiente para fazer do T-MEC algo bom para os povos? Pensamos que não. Porém, esta pergunta ultrapassa o âmbito deste escrito. Isso será amplamente fundamentado no conjunto deste livro.

Analisaremos as novidades, avanços e limites do T-MEC em matéria laboral. Faremos isto em um apêndice porque o T-MEC ainda não entrou em vigor (em março de 2020), portanto, não tem influência sobre o quão negativo foram os TLCs para os trabalhadores.⁴⁵

O principal compromisso vinculante para o México nesse tema é mudar as leis trabalhistas de acordo com os parâmetros assinalados no T-MEC⁴⁶

A obrigação fundamental em matéria laboral do T-MEC é que a lei⁴⁷ trabalhista se cumpra, e que o México mude suas leis para garantir a democracia sindical. Essa mudança positiva no México não é um presente do T-MEC, menos ainda de Trump, mas fruto de uma longuíssima luta mexicana que agora dá frutos por três fatores novos: 1) o triunfo de Andrés Manuel López Obrador e do grupo político Morena; 2) a aliança entre sindicatos da América do Norte, que há tempos lutam juntos nessa direção; 3) a conjuntura eleitoral nos Estados Unidos.⁴⁸ Para isso, o T-MEC dá diretrizes detalhadas sobre o que a lei mexicana deve conter.⁴⁹ Essas mudanças na legislação não são uma sugestão, e sim mudanças vinculantes.⁵⁰

Em essência, a proposta busca: a) garantir a democracia interna dos sindicatos via voto universal, direto, pessoal e secreto de seus afiliados para eleger sua direção; b) o mesmo vale para a aprovação ou modificação periódica dos contratos coletivos; c) igualmente para criar órgãos independentes e

⁴⁵ Algumas precisões técnicas do texto do T-MEC serão abordadas em notas de pé de página.

⁴⁶ A reforma constitucional em matéria trabalhista foi publicada no Diário Oficial da Federação, no dia 24 de fevereiro de 2017, ainda sob o governo de Peña Nieto, e a nova Lei Federal do Trabalho, no dia 2 de maio de 2019.

⁴⁷ O Artigo 23.5 especifica as condições que cada país deve garantir para fazer cumprir suas leis trabalhistas, esclarecendo que isso não pode ser interpretado de modo que as autoridades de outro país tenham atribuições para aplicar a lei em território do outro, ainda que, como veremos, o mecanismo de solução de disputas trabalhistas de fato pretenda determinar se um governo está fazendo cumprir a lei ou não.

⁴⁸ Trump coloca desde a sua campanha que o TLCAN é ruim para os EUA pela competição desleal que as condições de trabalho no México significam. Os democratas aproveitam sua maioria em uma das Câmaras para forçar mudanças no texto do T-MEC negociado pela administração trumpista, especialmente em matéria laboral, devido ao forte peso que os grandes sindicatos têm para sua base eleitoral.

⁴⁹ Anexo 23-A -México-Estados Unidos- e 23 B -México-Canadá-, principalmente no parágrafo 2.

⁵⁰ O parágrafo 3 desse artigo diz: “Entende-se que a entrada em vigor desse Tratado poderá ser atrasada até que essa legislação entre em vigor”.

imparciais para registrar e atender possíveis ilegalidades em eleições sindicais, resolver controvérsias com relação a contratos coletivos e o reconhecimento ou registro dos sindicatos.⁵¹

A principal objeção de Donald Trump ao TLCAN era que os baixos salários e condições trabalhistas no México estavam levando os empregos estadunidenses para o México. Isso é só parcialmente certo. Certamente, a estratégia do México para competir no mundo baseou-se nos baixos salários e nas más condições de trabalho. É verdade que algumas empresas estadunidenses vão para o México para aproveitar os baixos salários, mas também é certo que o crescimento das exportações dos EUA para o México gera empregos nesse país, e a entrada de importações ao México vindas dos EUA levou muitas pequenas e médias empresas (PMEs) a quebrarem, sobretudo nos primeiros anos. Essas PMEs são as que mais têm capacidade de gerar emprego.

Contudo, não é matéria de um TLC legislar diretamente sobre os salários em outros países.⁵² Por isso, o T-MEC, em seu aspecto laboral, centra-se em propiciar ou acabar com os sindicatos-fantasma, os contratos de proteção e, em geral, em avançar na democratização sindical no México. Com isso, a longo prazo, os sindicatos mexicanos poderão melhorar as condições de trabalho para que não sigam tendo uma competição desleal no comércio e no investimento internacional. Isso é bom para o México, mas seus efeitos reais dependem das lutas dos sindicatos mexicanos apoiados em alianças com sindicatos dos EUA e do Canadá.

Uma primeira limitação do T-MEC é que, em matéria laboral, diferentemente do capítulo paralelo do TLCAN, onde as demandas se originam em um sindicato de outro dos países, no T-MEC as demandas se originam nas empresas ou em outro Estado que considere que há uma competição desleal baseada nas más condições de trabalho do outro país. As empresas estrangeiras que têm investimentos no México ou exportam para os EUA desde o México não estarão interessadas em demandar sobre esta matéria; somente aquelas afetadas pelas exportações mexicanas, por isso seu efeito será limitado.

Evidentemente, esta nova legislação trabalhista no México também tem problemas. O principal é que introduz na Constituição (desde o período do presidente Peña Nieto) a figura do *outsourcing* ou a terceirização na contratação de pessoal (ainda que com algumas limitações ou proibições).

⁵¹ No México, os conflitos trabalhistas eram resolvidos em juntas de conciliação nas quais os trabalhadores estavam representados em minoria, e o registro de novos sindicatos e/ou o reconhecimento legal de novas direções sindicais estavam sujeitos ao chamado memorando do governo, que arbitrariamente reconhecia ou não sindicatos e direções sindicais.

⁵² Ainda que, como veremos mais adiante, o T-MEC tenha encontrado uma engenhosa maneira de fazê-lo, somente para o setor de exportações automotivo, ao colocar uma regra de origem laboral.

Como sabemos, essa figura é usada para violar direitos trabalhistas e evadir impostos, o que é ilegal. Atualmente, discute-se no Poder Legislativo mexicano a regulamentação do *outsourcing*, deixando claras as formas ilegais e colocando fortes sanções a quem as utilize.⁵³

A proteção dos direitos trabalhistas coletivos no T-MEC

O T-MEC aborda e pretende proteger os direitos coletivos dos trabalhadores. Ainda que o preâmbulo do TLCAN fale sobre os direitos coletivos dos trabalhadores, só se torna matéria litigável em três questões (e isso com a condição de que seja um fator de competição desleal): pagar abaixo do salário mínimo, trabalho de menores de idade e condições de higiene e segurança. Além disso, ainda que se possa litigar internacionalmente, dificilmente chegará a sanções e, em todo caso, as sanções não beneficiarão os trabalhadores.⁵⁴

1. Já o T-MEC, no artigo 1º (Definições) do capítulo 23 (Laboral), compromete-se a proteger os seguintes direitos:
2. “liberdade de associação e reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva” (na nota de rodapé esclarece que isso inclui o direito a greve);
3. eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
4. abolição efetiva do trabalho infantil, proibição das piores formas de trabalho infantil e outras proteções trabalhistas para crianças e menores;
5. eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; e
6. condições aceitáveis de trabalho com relação a salários mínimos, horas de trabalho, segurança e saúde no trabalho”.

⁵³ Em janeiro de 2020, a Secretaria do Trabalho apresentou um estudo sobre formas ilegais de *outsourcing* e um programa de verificações e castigos muito severos para aqueles que utilizam o chamado *outsourcing* ilegal. Juntamente com o presidente López Obrador, colocaram algumas normas fiscais contra a evasão de impostos que podem ser consideradas crime organizado, já que há organizações ou empresas que se dedicam a oferecer esse serviço violador, tanto das leis trabalhistas quanto fiscais. Foi estabelecida uma coordenação estreita entre a Secretaria da Fazenda, a Unidade de Inteligência Financeira, as instituições de seguridade social e outras para detectar quem utiliza formas ilegais de *outsourcing*. Propõe-se que se inicie uma campanha dissuasiva que mostre os delitos e penas de prisão sobre aqueles que utilizam, organizam ou oferecem essas formas de *outsourcing* ilegal às empresas. As empresas em que sejam detectados signos de utilização de formas ilegais de contratação terceirizada continuarão sendo inspecionadas. Para além disso, na Câmara de Senadores, de maioria Morenista, fala-se em impulsionar uma nova lei para regular e sancionar o *outsourcing*. Evidentemente, essa proposta gerou toda uma reação no empresariado.

⁵⁴ Para a Análise do acordo laboral no TLCAN, ver o texto de Alejandro Quiroz em Arroyo Picard (1993).

O artigo 1º soa maravilhoso e é reforçado pelas referências da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entretanto, assim como o Tratado Transpacífico (Acordo de Associação Transpacífico – TPP-11), esclarece que a referência à OIT é exclusivamente à *Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento* (1998).⁵⁵ Por isso, trata-se de uma argumentação falsa. Como os EUA não assinaram todos os acordos da OIT, referem-se, não diretamente aos acordos fundamentais desse organismo, mas sim a esta declaração que é geral e não inclui a obrigação de todos os anexos técnicos que são os que de fato concretizam e permitem sua aplicação. A Declaração não inclui os oito convênios fundamentais nem as quatro normas administrativas que regulam a atividade das autoridades laborais de inspeção. Muito menos as 177 normas “técnicas”. O termo “técnico” soa como algo neutro e de menor importância. Entretanto, são de grande alcance, já que regulam uma série de direitos individuais, como, por exemplo, o direito à proteção de demissões em geral e para determinados grupos, como mulheres grávidas; o direito a férias pagas; o direito a auxílio-doença, *cesantía* (licença), incapacidade e seguro previdenciário; o direito à proteção por acidentes de trabalho (por substâncias químicas, radioativas, ruído, movimentos bruscos etc.); o direito à compensação em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais; o direito a um horário de trabalho regular, intervalos e regulamentação do trabalho noturno; direito à subcontratação regulada; regras para o trabalho doméstico, para os trabalhadores de povos originários e migrantes; deveres e direitos de agências privadas de emprego. Tudo isso não só é uma interpretação, e sim algo que se faz explícito no artigo 23.1, “Direitos Trabalhistas”, onde se determinam apenas cinco direitos e não todos os protegidos pela OIT, e menos ainda as suas normas técnicas de aplicação que acabamos de nos referir⁵⁶ (ARROYO, 2016; FEDERAÇÃO ALEMÃ DE SINDICATOS, 2015).

Essas limitações dos direitos que protege estão expressas no artigo 23.3, no qual a lista de direitos dos quais o artigo 1º fala se reduz. Repetem essa mesma lista de direitos com exceção do último, “condições aceitáveis de trabalho e salário”.

Como veremos nos mecanismos para resolver disputas com empresas específicas, o T-MEC só sanciona sobre três direitos: o direito a sindicalizar-se e participar democraticamente da vida sindical, incluindo a eleição de seus dirigentes; a contratação coletiva e, para que esses dois sejam reais, o di-

⁵⁵ Este complemento se repete várias vezes ao longo do capítulo.

⁵⁶ Este artigo faz uma análise conjunto de tudo o que se refere ao trabalho no Acordo de Associação Transpacífico.

reito de greve.⁵⁷ Evidentemente, os direitos protegidos de forma efetiva não são pouca coisa: há de fato verdadeiros e reais sindicatos democráticos, que se encarregarão de que todos os seus direitos sejam respeitados, de melhorar seus salários e condições de trabalho.

Entretanto, a obrigação de respeitar esses direitos se limita a quando isso afetar o comércio ou o investimento internacional.⁵⁸ Não interessam os direitos dos trabalhadores em si, e sim evitar a competição desleal.

Mecanismos de solução de disputas em matéria laboral

Os artigos 23.13 ao 23.17 formalizam e detalham mecanismos de um variado e complexo processo de diálogo para resolver as diferenças nas matérias que este capítulo laboral cobre, antes de chegar ao painel de solução de disputas. Em seguida, no anexo 31 (vinculado ao mecanismo geral de resolução de disputas) se estabelece um mecanismo laboral de resposta rápida em instituições específicas.

Artigo 23.13 - Diálogo Cooperativo Laboral. É a primeira proposta para resolver um conflito. Estabelece-se que qualquer dos países-membros pode solicitar um diálogo formal sobre qualquer assunto coberto por este capítulo e regras ou procedimentos são estabelecidos para isso. Este diálogo pode

⁵⁷ Os artigos 23.6 ao 23.9 falam de direitos muito importantes e dão a impressão de que o T-MEC pode sancionar sua violação, mas uma análise mais minuciosa coloca em dúvida a sua força, sobretudo quando é dito que o T-MEC só é aplicável no caso de sua violação se converter em uma competição desleal. O artigo 23.6 propõe evitar o trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o infantil, sob pena de que os outros países desse tratado não permitam a entrada de tais mercadorias em seus territórios. Isso parece fortemente vinculante, dada a sanção; entretanto o parágrafo 2 desse mesmo artigo deixa a descoberta dessa situação à cooperação entre os países. O artigo 23.7, sobre violência contra os trabalhadores, diz que é responsabilidade dos governos velar para que eles exerçam os direitos protegidos nesse tratado em um clima de não violência quando isso puder afetar o comércio ou o investimento. A nota 13 explica “quando se considera que isso afeta o comércio ou o investimento”, e a nota 14 afirma que isso será decidido nos painéis de solução de disputas. O artigo 23.8, sobre trabalhadores migrantes, explicita que os direitos estabelecidos no capítulo devem ser iguais para trabalhadores migrantes. No total, nesse capítulo só há 3,5 linhas sobre o tema e a responsabilidade é deixada a cada governo, quer dizer, não há mecanismos para obrigar ou forçar seu cumprimento. O artigo 23.9 coloca a não discriminação no centro de trabalho. Cada governo “apoiará o objetivo da igualdade de gênero”, mas, assim como no assunto da migração, isso se estabelece como o objetivo que os Estados devem buscar, sem nenhum mecanismo para assegurá-lo.

⁵⁸ O artigo 23.4 (não derrogação) em nota de rodapé esclarece o que quer dizer que “afete o comércio ou o investimento”: caso envolva uma pessoa ou indústria que comercializa com os outros países do tratado ou afete a um competidor, e que, no mecanismo de solução de controvérsias, o painel determinará se essas condições são cumpridas. De novo, esses direitos podem ser violados caso não afetem a competição com estrangeiros.

chegar a decisões de comum acordo, incluindo um plano de trabalho com cronogramas para superar as dificuldades ou conflitos. Inclusive, pode-se acordar uma verificação independente (por exemplo, a OIT) dos acordos ou plano de trabalho.

Artigo 23.14 - Conselho Trabalhista. Como outra forma de resolver um conflito, é estabelecido um Conselho Trabalhista com funcionários de alto nível (preferivelmente de nível ministerial) dos três países, que se reunirão durante o primeiro ano de vigência do tratado. Esse Conselho pode tratar qualquer assunto referente a este capítulo (parágrafo 3) e decidir soluções por consenso (parágrafo 6). Além do mais, esse Conselho Trabalhista implementará, após cinco anos, uma revisão do funcionamento desse capítulo e em cada ano subsequente (parágrafo 5). Não há nada que diga sobre ser uma avaliação que seja participativa e independente. As decisões e os informes serão por consenso e se tornarão públicos a menos que o Conselho combine algo diferente. Em todo este processo de diálogo não existe verdadeira participação pública, nem sequer dos sindicatos.⁵⁹

Artigo 23.17 - Consultas Laborais. Trata-se de um terceiro mecanismo opcional para solucionar qualquer controvérsia antes de recorrer a um painel de solução de controvérsias. Uma das partes pode solicitar uma consulta laboral sobre qualquer assunto desse capítulo.

Caso o assunto não seja resolvido, uma das partes pode solicitar que os ministros relevantes das partes consultantes ou as pessoas que estes designam se reúnam para considerar o assunto em questão e procurem resolvê-lo. Podem incluir especialistas independentes escolhidos de comum acordo.

Caso não se resolva o assunto dentro de 30 dias após a Solicitação de Consulta Laboral ou em outro prazo acordado, a parte solicitante poderá solicitar uma reunião da Comissão, conforme o artigo 31.5 (Comissão, Bons Ofícios, Conciliação e Mediação), e posteriormente solicitar o estabelecimento de um painel conforme o artigo 31.6 (Estabelecimento de um Painel).

⁵⁹ O artigo 23.16 sobre “Participação Pública” propõe a criação de um órgão laboral consultivo ou assessor (ou algo similar) em cada país para a participação cidadã, incluindo organismos laborais e empresariais, para que opinem sobre assuntos desse capítulo. É o único artigo em que se fala da participação consultiva ou como assessor do público em geral, incluídos organismos laborais (nunca usa a palavra “sindicato”) para dar sua opinião. É inacreditável que a participação cidadã seja reduzida a um artigo com 5 linhas.

Quer dizer, há quatro instâncias para resolver qualquer conflito (não são consecutivas, são opções que não se excluem).

Unicamente no caso de que não sejam resolvidos nessas instâncias é que se poderá recorrer a um painel de solução de controvérsias abordado no capítulo 31 de Solução de Controvérsias. Trata-se do mecanismo geral de solução de disputas que agora também pode abordar temas laborais. Nesse capítulo há também o Anexo para conflitos com empresas específicas, o “Mecanismo Laboral de resposta rápida em instituições específicas”, que analisaremos em seguida.

Anexo 31-A e 31-B. Mecanismo laboral de resposta rápida em instituições específicas⁶⁰ - Âmbito de aplicação

O propósito desse mecanismo, incluída a capacidade de impor medidas de reparação, é garantir a reparação diante da negação de direitos de trabalhadores de uma instalação coberta. Para não restringir o comércio, as medidas de reparação são imediatamente suspensas quando a negação de direitos for reparada (Artigo 31.1).⁶¹

Instalações cobertas significam uma instalação que está em competição com outra de algum dos países-membros do T-MEC (31.15).

Os setores prioritários na realidade não estão definidos. Diz: mercadorias manufaturadas, provisão de serviços ou mineração; mas, no caso das manufaturas, diz “inclui, mas não está limitado” ao seguinte: componentes aeroespaciais, carros e autopeças, produtos cosméticos, mercadorias industriais que vão ao forno, aço e alumínio, vidros e cerâmica, plásticos, forjas e cimento (Artigo 31.15, Definições).

Podemos dizer que esse mecanismo pode ser aplicado a qualquer produto ou serviço que compete ou pode competir no mercado de outro país-membro do T-MEC. Mais ainda, o Artigo 31.13 coloca que os países-membros revisarão a lista dos setores prioritários a cada ano, podendo agregar novos.

⁶⁰ Trata-se de um Anexo que já não pertence ao capítulo 23 (Laboral), e sim ao capítulo 31, sobre resolução de disputas. São dois anexos, um negociado entre os EUA e o México (31-A), e outro entre o Canadá e o México (31-B). São quase idênticos, a maioria das mudanças é de redação e frases que se acrescentam ou mudam para dar maior precisão; o acordo México-Canadá é mais preciso. Quando for relevante, indicaremos as diferenças entre ambos.

⁶¹ A numeração dos parágrafos no texto oficial está precedida por um A ou B, de acordo com o Acordo México-EUA ou México-Canadá, respectivamente. Quando não houver diferenças significativas, não colocaremos nem A nem B, indicando assim que se referem a ambos os textos.

É preciso assinalar que não incluem, ao menos por enquanto, o setor agrícola, que é, talvez, onde o México poderia demandar as empresas agroexportadoras estadunidenses que contratam muitos migrantes em condições deploráveis.

O Artigo 31.4 estabelece o procedimento prévio e os prazos de cada passo para tentar resolver o conflito pelo diálogo, antes de pedir o estabelecimento de um painel.⁶²

QUAIS DIREITOS PROTEGE?

Somente dois: o direito de livre associação e o de negociação coletiva (que no artigo 23.1 esclarece que o anterior não é possível sem o direito de greve).

Recordemos que ao princípio desta análise víamos que o artigo 23.1 (Definições), falava de direitos em cinco pontos laborais. Este mecanismo para resolver incumprimentos só se aplica em um desses apartados de direitos.⁶³

O Mecanismo se aplicará quando um dos países-membros considerar de boa-fé que aos trabalhadores de uma instalação coberta lhes foi negado o direito de livre associação e a negociação coletiva conforme as leis do país demandado (31.2).⁶⁴

NOMEAÇÃO E REQUISITOS PARA SER MEMBRO DO PAINEL

O artigo 31.3 estabelece que cada país nomeará três painelistas por consenso. Nas regras de procedimento se determinará como operar esses painéis, caso um país não tenha nomeado ambos os tipos

⁶² O demandado pode aceitar fazer sua própria pesquisa, aceitar ou não que houve a negação de direitos. No primeiro caso, chegar a um acordo para reparar o dano, no segundo, pode-se tentar uma mediação amistosa, ou pedir uma verificação presencial no estabelecimento. Somente depois de não lograr um acordo, e nesse caso a forma de reparar o dano, pedir a instalação do Painel de resposta rápida. Cada um desses passos está minuciosamente formalizado, com prazos máximos muito curtos para serem realizados.

⁶³ Exclui os seguintes: eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; a abolição efetiva do trabalho infantil, a proibição das piores formas de trabalho infantil e outras proteções trabalhistas para crianças e menores; a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; e condições aceitáveis de trabalho com respeito a salários mínimos, horas de trabalho, segurança e saúde no trabalho.

⁶⁴ Com relação ao Canadá, uma reclamação pode ser apresentada unicamente com respeito a uma alegada Denegação de Direitos devidos aos trabalhadores em uma instalação coberta sob uma ordem de execução da Junta de Relações Industriais do Canadá. Com respeito ao México, uma reclamação só pode ser apresentada unicamente com respeito a uma alegada Denegação de Direitos, conforme a legislação que cumpre com o Anexo 23-A (Representação dos Trabalhadores na Negociação Coletiva no México).

de painelistas. Seis meses depois da entrada em vigor, cada país ampliará sua lista para pelo menos cinco painelistas (31.3). Estes serão nomeados por um mínimo de quatro anos (podendo ser reeleitos) ou até que os países-membros integrem novas listas.

O ponto 4 desse mesmo artigo 31.3 estabelece os requisitos para ser painalista, que resumidamente são: conhecimento e experiência, objetividade, confiabilidade, bom juízo e independência. Além do mais, cumprir com o Código de Conduta estabelecido pela Comissão de Solução de Conflitos.

O artigo 31.4 estabelece o procedimento prévio e os prazos de cada passo para tentar resolver o conflito pelo diálogo antes de pedir o estabelecimento de um Painel.⁶⁵

SANÇÕES

O demandante pode atrasar a liquidação final, as mercadorias ou serviços enquanto dure este processo amistoso, de mediação ou do painel internacional de resolução obrigatória. Os pagamentos retidos serão liquidados imediatamente após o litígio ser resolvido. Caso a parte demandada não aceite ou crie obstáculos para a verificação presencial no estabelecimento, o painel poderá determinar a sanção, não sem antes ouvir as partes envolvidas.

O artigo 31.10 especifica as possíveis sanções, sobretudo no caso de empresas reincidentes, que podem chegar a ter a suspensão dos benefícios tarifários preferenciais ou mesmo a negação de venda de tais mercadorias ou serviços no território da parte demandante.

REFLEXÃO SOBRE ESTE MECANISMO

A grande importância positiva é que ele foi feito para sancionar empresas concretas que usam a violação de direitos trabalhistas como um mecanismo de competição desleal.

Certamente, as sanções são fortes e dissuasivas, mas castigam a empresa e não beneficiam os trabalhadores, podendo prejudicá-los em termos de perda de empregos. Celebramos que a violação dos direitos trabalhistas coletivos seja severamente punida, isso protege os trabalhadores; porém, se as empresas não cumprirem apesar disso, a punição pode recair sobre os trabalhadores.

⁶⁵ O demandado pode aceitar fazer sua própria pesquisa, aceitar ou não que houve a denegação de direitos. No primeiro caso, pode-se chegar a um acordo para reparar o dano, no segundo, pode-se tentar uma mediação amistosa ou pedir uma verificação presencial no estabelecimento. Somente depois de não lograr um acordo e, nesse caso, a forma de reparar o dano, pode-se pedir a instalação do Painel de resposta rápida. Cada um desses passos está minuciosamente formalizado com prazos máximos muito curtos para realizá-los.

Um problema crucial desse mecanismo é que seu âmbito de aplicação é limitado somente a empresas exportadoras e/ou com investimento estrangeiro. Trata-se de um setor muito importante como peso no Produto Interno Bruto (PIB), mas não é assim na geração de empregos (como vimos na primeira parte deste escrito). Além do mais, como explicamos, o T-MEC não está interessado nos direitos trabalhistas, e sim em evitar a competição desleal. Somente se aplica a conflitos sobre democracia sindical caso uma empresa competidora considere que a violação de direitos nesse âmbito se torna uma competição desleal.

O respeito aos direitos trabalhistas é uma tarefa que os sindicatos devem garantir, por isso são importantíssimas as mudanças feitas na Lei Federal do Trabalho. O T-MEC e a nova Lei Federal do Trabalho podem constituir um contexto favorável, mas o respeito de todos os direitos trabalhistas (não só os cobertos pelo acordo) só será alcançado através da luta dos trabalhadores e suas organizações renovadas.

REGRAS DE ORIGEM LABORAL NO SETOR AUTOMOTIVO (CAPÍTULO 4 DO T-MEC)

Pela primeira vez na história, um TLC legisla para evitar que os baixos salários sejam o fator de competitividade internacional, embora só o façam para o setor automotivo. Indiretamente, acaba propiciando o mesmo para outros setores, devido à exigência de respeitar os direitos de democracia sindical e contratação coletiva que já analisamos.

O artigo 4-B.7 do Apêndice sobre Regras de Origem específicas para mercadorias automotivas propõe “Regras de origem laboral”. Aqui se estabelece que paulatinamente uma porcentagem dos distintos tipos de produtos automotivos deve ser elaborada com altos salários (USD 16 ou mais por hora de trabalho). As porcentagens variam segundo o tipo de produto automotivo (veículos leves, caminhões pesados etc.) e segundo o tipo de gastos (materiais, tecnologia, montagem etc.).

No caso dos veículos de passageiros, inicia-se com 30%, passados três anos, termina-se com 40%. Além do mais, especifica que estes 40% devem ser compostos por 25 pontos percentuais de materiais e gastos de manufatura, não mais de 10 pontos percentuais nos gastos de tecnologia e não mais de 5 pontos percentuais em gastos de montagem.

Isso será muito positivo para os trabalhadores do setor. Todavia, no balanço empírico dos resultados em matéria laboral do TLCAN, analisamos o pouco peso que tem o setor automotivo mexicano e que é parte de cadeias produtivas globais, no emprego geral da economia mexicana. Isso nos permite prever que esses efeitos positivos beneficiarão poucos trabalhadores e terão efeitos positivos limitados no conjunto dos salários dos trabalhadores mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, Alberto; CALDERÓN, Jorge (coord.). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, 1993
- ARROYO, Alberto. *La Inversión Extranjera Directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo; Alianza Social Continental; Ecuador Decide; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, 2014.
- ARROYO, Alberto. El Capítulo Laboral del TPP no garantiza los derechos fundamentales de los trabajadores. *Revista Foro Universitario*, Stunam, México, v. 5a, Época, p. 48-57, 2016. Ver también: *Revista Alternativas*, RMALC, n. 106, 12 sept. 2016. Disponible em: <http://www.rmalc.org/boletín-electronico-alternativas-106>; Resumen em *Revista América Latina en Movimiento*, Quito, sept. 2016. Disponible em: <http://www.alainet.org/es/articulo/180231>.
- BRAUNSTEIN, Elissa. Engendering Foreign Direct Investment: Family Structure, Labor Markets and International Capital Mobility. *World Development*, Pergamon/Elsevier Science Ltd., v. 28, n. 7, 2000.
- CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. 2013. Disponible em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36805-la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina-y-el-caribe-informe-2013>. Acceso em: Feb. 2015.
- FEDERACIÓN ALEMANA DE SINDICATOS. Transpazifisches Freihandelsabkommen TPP: Augenschere bei den Arbeitsrechten. *DGB Gegenblende*, 2015. Disponible em: <http://www.gegenblende.de/34-2015/++co++48531aaa-9f55-11e5-b148-52540066f352>. Traducción del alemán: Raúl Claro.
- GARCÍA, Juan Carlos; CORTEZ, Patricia. Análisis de la participación laboral de la mujer en el mercado ecuatoriano. *Analítika - Revista de análisis estadístico*, Inec, Quito, v. 4, 2012.
- MANCERO, Piedad. Visibilización de género en las tendencias macroeconómicas. *Revista Análisis Económico*, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, n. 25, 2013.
- MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ. *Protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá*. Dic. 2019. Disponible em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/516595/Protocolo_Esp_BIS_COTEJO_SE_SRE.pdf.
- T-MEC – TRATADO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y CANADÁ. *Acciones y Programas*. 2019. Disponible em: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>.

- TODARO, Rosalba. El impacto laboral de la Inversión Extranjera Directa: la importancia de análisis de género. In: VILLOTA, Paloma de (ed.). *Economía y género: Macroeconomía, política fiscal y liberación*. Análisis de su impacto sobre las mujeres. España: Icaria, 2003. p. 387-404.
- VALENCIA, Enrique. *Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique*. Tesis (Doctoral) – Universidad de París, París, 1996.
- WORLD BANK. *World's Bank Enterprise Survey Understanding the Questionnaire*. Washington: World Bank, 2011. Acesso em: 2 fev. 2015. Disponível em: <http://espanol.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Methodology/Questionnaire-Manual.pdf>.

O IMPACTO DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO NAS POLÍTICAS FISCAIS, NAS FINANÇAS PÚBLICAS E NA CAPACIDADE REGULATÓRIA DOS ESTADOS NA AMÉRICA LATINA

Jorge Coronado Marroquín¹

INTRODUÇÃO

A partir do impulso generalizado das dez medidas do Consenso de Washington proposto por John Williamson em 1989, na América Latina se desenvolve fortemente todo o conjunto de propostas estimulados pelo “livre comércio”, tendo como principais instrumentos para tal os tratados de livre comércio (TLCs) e os tratados bilaterais de proteção de investimentos (TBIs).

Quadro 1. Principais pontos do Consenso de Washington

1. Disciplina na política fiscal enfocando evitar grandes déficits fiscais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).
2. Redirecionamento do gasto público em subsídios, “especialmente de subsídios indiscriminados”, para um investimento maior nos pontos-chave para o desenvolvimento, serviços favoráveis para os pobres, como a educação primária, a assistência básica de saúde e infraestrutura.
3. Reforma Tributária, ampliando a base tributária e a adoção de tipos impositivos marginais moderados.
4. Taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas (mas moderadas) em termos reais.
5. Tipos de câmbio competitivos.

¹ Integrante da Rede Latinoamericana por Justiça Econômica e Social (Latindadd).

6. Liberalização do comércio: liberalização das importações, com ênfase particular na eliminação das restrições quantitativas (licenças etc.); qualquer proteção comercial deverá ter baixas tarifas e relativamente uniformes.
7. Liberalização das barreiras ao investimento estrangeiro direto.
8. Privatização das empresas estatais.
9. Desregulação: abolição de regulações que impeçam acesso ao mercado ou restrinjam a competição, exceto aquelas que estejam justificadas por razões de segurança, proteção do meio ambiente e do consumidor, e uma supervisão prudente de entidades financeiras.
10. Segurança jurídica para os direitos de propriedade.

Ambos os instrumentos, mas principalmente os TLCs, propõem a desregulação e a liberalização do comércio internacional e, principalmente, a liberalização do trânsito dos investimentos.

Os TLCs impulsionam por um lado o suposto “aproveitamento das vantagens comparativas”, pela via de estimular o crescimento das exportações e sua diversificação; brindar facilidades para a entrada de importações através da redução e inclusive eliminação de tarifas; eliminação de barreiras não tarifárias,² facilidades particulares a determinados setores comerciais, eliminação ou modificação de medidas sanitárias e fitossanitárias etc. Com tal fim, os TLCs têm em geral um formato similar, que busca eliminar regulamentações ao comércio, facilitar o livre trânsito dos investimentos e reduzir drasticamente a capacidade regulatória do Estado.

Quadro 2. Conteúdos-padrão de um tratado de livre comércio (TLC)

Capítulo I: Disposições Iniciais
Capítulo II: Definições Gerais
Capítulo III: Trato Nacional e acesso de mercadorias ao mercado
Capítulo IV: Regras de Origem e procedimentos de origem

² Segundo os teóricos do livre comércio, as barreiras não tarifárias significam todas aquelas medidas, principalmente regulatórias e normativas, que têm a ver com aspectos ambientais, laborais, municipais etc., que possam colocar em risco ou limitar o comércio internacional em nível nacional.

Capítulo V: Administração Alfandegária e facilitação do comércio
Capítulo VI: Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
Capítulo VII: Obstáculos Técnicos ao comércio
Capítulo VIII: Defesa Comercial
Capítulo IX: Contratação Pública
Capítulo X: Investimento
Capítulo XI: Comércio Transfronteiriço de Serviços
Capítulo XII: Serviços Financeiros
Capítulo XIII: Telecomunicações
Capítulo XIV: Comércio Eletrônico
Capítulo XV: Direitos de Propriedade Intelectual
Capítulo XVI: Laboral
Capítulo XVII: Ambiental
Capítulo XVIII: Transparência
Capítulo XIX: Administração do tratado e criação de capacidades relacionadas ao comércio
Capítulo XX: Solução de controvérsias
Capítulo XXI: Exceções
Capítulo XXII: Disposições Finais
Apêndices e Anexos: Regras de origem especiais e regras de origem específicas, bem como listas dos países signatários ao Anexo 3.3

Fonte: O Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana. Organização de Estados Americanos. Washington, DC. Novembro 2004.

Na América Latina e no Caribe, nas últimas duas décadas, um forte processo vem se desenvolvendo de maneira silenciosa e constante para fazer da América do Norte e da América Latina e do Caribe uma zona de livre comércio, o velho sonho da Alca que vem se materializando por meio dos TLCs e de outros acordos comerciais que promovem a mesma lógica. Hoje vemos como grandes economias, como Estados Unidos, Canadá, Chile, México, Colômbia e Peru, estão promovendo TLCs intrarregionais com o resto do continente a fim de avançar nesta zona de livre comércio. Ver em detalhes o Quadro 3, onde é exemplificada a situação do livre comércio na região.

Quadro 3 - Lista de acordos comerciais e TLCs vigentes na América do Norte, América Latina e no Caribe

País	Acordos Multilaterais	Uniãos Alfandegárias	Tratados de Livre Comércio	Acordos Marco*	Acordos Comerciais Preferenciais**
Antígua e Barbuda	1	1	1		2
Argentina	1	1		8	9
Bahamas		1	1		
Barbados	1	1	3		2
Belize	1	1	2		2
Bolívia	1	1		2	1
Brasil	1	1		7	9
Canadá	1		13		
Chile	1		23		5
Colômbia	1	1	11		6
Costa Rica	1	1	13		2
Dominica	1	1	1		2
Equador	1	1	1		4
El Salvador	1	1	8		1
Estados Unidos	1		14		
Grenada	1	1	1		2
Guatemala	1	1	8		3
Guiana	1	1	3		4
Haiti	1	1	1		
Honduras	1	1	10		1
Jamaica	1	1	3		2
México	1		13	1	5

País	Acordos Multilaterais	Uniãos Alfandegárias	Tratados de Livre Comércio	Acordos Marco*	Acordos Comerciais Preferenciais**
Nicarágua	1	1	7		2
Panamá	1		10		2
Paraguai	1	1		7	6
Peru	1	1	16		1
República Dominicana	1		4		1
Saint Kitt e Neves	1	1	1		2
Santa Lucia	1	1	1		2
San Vicente e as Granadinas	1	1	1		2
Suriname			2		2
Trinidad e Tobago	1	1	3		3
Uruguai	1	1		8	6
Venezuela	1	1		1	12

*Acordos Marco e **Acordos Preferenciais: embora não se denominem formalmente como TLCs, incorporam uma grande quantidade de temas similares aos de um TLC.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sistema de Informação sobre Comércio Exterior (SICE) da Organização de Estados Americanos (OEA).

Como estratégia complementar aos TLCs, são impulsionados os estímulos para a atração de investimento estrangeiro direto (IED), fundamentalmente sob a premissa da “corrida para o fundo”, também conhecida como *race to the bottom*. Isto significa que os países competem entre si para oferecer as melhores condições e facilidades para atrair investidores estrangeiros. Essas facilidades geralmente estão ligadas aos incentivos e exonerações fiscais ou tributárias.

Existe uma gama diversa de instrumentos tributários que são utilizados para reduzir substancialmente os impostos nacionais que o investimento estrangeiro deveria pagar: redução de parcelas, exonerações de pagamento, geralmente do imposto de renda e do imposto ao valor agregado, créditos

fiscais, zonas especiais livres de impostos, exonerações impositivas aos lucros e rendimentos financeiros etc.

Essa “corrida para o fundo” estimula fortes isenções impositivas ao investimento estrangeiro direto para permitir, juntamente com os TLCs, que os investimentos se livrem de pagar impostos. Esses incentivos ou privilégios fiscais têm, por sua vez, um impacto direto nas finanças públicas de nossos Estados. Em média, os incentivos ou exonerações fiscais representam entre 2% e 6% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. A renúncia tributária via esses incentivos tem um altíssimo custo fiscal, que representa entre 14 e 24% da arrecadação efetiva, e, em alguns casos, esse gasto tributário supera os 30% da carga tributária.

Os impactos dos TLCs em matéria de finanças públicas dos Estados nacionais são muito fortes. O melhor indicador para medir esse impacto é revisar as cifras de déficit fiscais nacionais que estruturalmente são bastante elevados na maioria dos países. Uma das principais causas dos mesmos tem a ver com a agressiva política de eliminação de tarifas às importações, que provoca uma forte eliminação de arrecadação tributária em todos os países que assinam esses acordos.

Outro dos impactos dos TLCs em matéria de fiscalidade é que eles vêm acompanhados da assinatura de uma Convenção para Evitar a Dupla Tributação. Esses acordos são utilizados como um mecanismo de atração dos investimentos, ao colocar que aquelas empresas, geralmente transnacionais, que pagam impostos onde têm sua casa matriz, não tenham que pagar impostos no país com quem assinam o acordo, porque se assume que isso significaria um pagamento de dupla carga tributária. Isto é chamado, eufemisticamente, de oferecer a “segurança jurídica” de que não terão que se preocupar caso as regras do jogo sejam modificadas em matéria tributária.

Não menos importante é o outro impacto dos TLCs em matéria fiscal, que vem da eliminação da capacidade regulatória do Estado e está diretamente relacionado com a evasão e a elusão fiscal do comércio exterior na América Latina, a que chamamos de Fluxos de Evasão Financeiros Ilícitos (FFI), não porque a sua atividade seja ilícita (existe uma porcentagem desses fluxos que tem a ver com atividades ilícitas, mas, segundo diversos cálculos, a porcentagem que provém de atividades ilícitas não ultrapassa os 20% do total de tais fluxos), 80% desses FFI vêm da atividade lícita do comércio exterior e são chamadas ilícitas porque saem dos países sem pagar impostos.

Como resultado do dismantelamento da institucionalidade regulatória, as empresas transnacionais encontram melhores condições para burlar os escassos controles ainda vigentes. Utilizam basicamente dois mecanismos para desenvolver essa evasão e elusão: a Faturação Falsa (sub e superfa-

turamento) em importações e exportações e a Manipulação de Preços de Transferência, utilizando sociedades *offshore* em guaridas fiscais, fazendo aparecer como comércio entre partes não vinculadas, quando na realidade se trata de uma mesma estrutura multinacional que se aproveita das facilidades que o modelo do livre comércio brinda para a saída de capitais. Trata-se de recursos imensos que os Estados deixam de receber: só em Fluxos Financeiros Ilícitos vinculados ao comércio exterior, entre 2004 e 2013, segundo dados da Cepal, saíram da nossa região sem pagar impostos \$ 765 milhões de dólares. Em evasão tributária, os dados assinalam uma cifra anual de \$ 340 milhões de dólares. Isso também tem um forte impacto na sustentabilidade das finanças públicas dos países da nossa região.

No presente capítulo vamos desenvolver cada um dos impactos anteriormente assinalados, a fim de documentar e sistematizar nossa afirmação de que os TLCs na América Latina tiveram como consequência direta uma maior vulnerabilidade das finanças públicas de nossos países e que essa vulnerabilidade financeira se expressa no aumento das crises fiscais, levando a uma menor capacidade de financiar políticas públicas e provocando uma espiral de endividamento maior dos países como única via exclusiva para fazer frente às obrigações orçamentárias dos Estados.

Os impactos dos TLCs em matéria fiscal têm diretamente a ver com:

1. aumento de déficits fiscais pela erosão da arrecadação tributária do comércio exterior;
2. menor carga impositiva, devido à assinatura de convenções para evitar a dupla tributação que beneficiam diretamente as transnacionais que desenvolvem sua atividade comercial amparadas nos TLCs;
3. estratégia de atração de investimento estrangeiro direto (IED) baseado em exonerações e privilégios fiscais a multinacionais;
4. evasão fiscal pela via da desregulação do investimento estrangeiro;
5. elusão fiscal do comércio exterior através dos Fluxos Financeiros Ilícitos (FFI), sociedades *offshore*, guaridas fiscais, faturação falsa e manipulação de preços de transferência

A BAIXA CARGA TRIBUTÁRIA E OS DÉFICITS FISCAIS COMO RESULTADO DA EROÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTIMULADOS PELA LÓGICA DO LIVRE COMÉRCIO

Uma das características das políticas fiscais na América Latina é sua baixa carga tributária³ geral, principalmente se comparamos com a Europa ou a OCDE. Isso tem um impacto determinante na fortaleza e universalidade das políticas públicas, dado que, quanto menor a carga tributária, menor a capacidade do Estado de impulsionar políticas públicas sustentáveis e universais.

No Quadro 4 vê-se a evolução da carga tributária medida só pela arrecadação tributária ou impostos. Este mostra que, depois de quase trinta anos, a carga tributária cresceu escassos 3% com relação ao PIB desde a década de 1990. Isso é resultado de como o comércio internacional da região começou a ser regido pelos parâmetros dos TLCs, que impuseram fortes reduções nas importações e exportações, além de todas as reduções impositivas às empresas em função da lógica de atrair investimento estrangeiro direto. A erosão da base impositiva tributária na região promovida pelo paradigma do livre comércio provocou resultados com distorções graves em matéria de política fiscal na América Latina.

Quadro 4. Evolução da carga tributária na América Latina – 1990-2017 (% do PIB)

1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
13,1	13,4	14,1	15,0	15,0	15,2	15,2	15,6	15,6	16,2	16,2

Fonte: A pressão fiscal equivalente na América Latina e no Caribe. Rojas Agnes, Morán Dalmiro. CIAT 2019.

A proposta do Consenso de Washington ou do livre comércio, em política fiscal, poderia ser sintetizada da seguinte forma: criação do Imposto sobre Valor Agregado a partir dos anos 1990 e ampliação sustentada de sua base impositiva; redução de impostos diretos e ampliação de impostos indiretos

³ Entenda-se por carga tributária o total da arrecadação tributária em cada país. Existem duas formas de medir essa carga: uma é pesando somente a renda que tenha estritamente a ver com os impostos, e a outra é incorporando o que se paga como contribuições da seguridade social. Esta última é a mais utilizada, ainda que expresse o problema de, por um lado, invisibilizar estritamente a medição da arrecadação impositiva e, por outro, considerar a seguridade social como uma carga impositiva, e não como contribuição individual ou solidária à proteção social.

ao consumo; impulso aos TLCs que provocaram um impacto direto ao reduzir-se fortemente as alíquotas dos impostos ao comércio internacional e toda a rede impositiva de desgravação alfandegária; redução também de níveis e quantidade de alíquotas do imposto de renda.

Ao longo desses trinta anos, em matéria tributária, o livre comércio fez com que a região tivesse um sistema no qual os impostos têm um limitado efeito redistributivo por estarem sustentados em impostos indiretos. Em consequência, existe uma absoluta falta de equidade tributária e uma débil imposição à renda pessoal, principalmente à renda corporativa.

Outro fator que não pode ser deixado de lado e que está na base desse crescimento da carga tributária nas últimas décadas é o crescimento sustentado das *commodities* (petróleo, gás, minerais etc.) a partir de 2002. Isso permitiu aumentar a arrecadação tributária dos países especializados na exploração e na comercialização de recursos naturais. Além disso, o Consenso de Washington aplicado na região promoveu processos muito fortes de redução de gastos públicos pela via de políticas de austeridade orçamentária, expansiva privatização de ativos estatais e privatização dos sistemas de proteção social. O resultado desta política é que esse crescimento de carga tributária nesses últimos trinta anos é insuficiente, apesar das medidas de austeridade com cortes muito fortes no gasto público.

Quadro 5. Estrutura tributária média 1990-2000-2014 (% da arrecadação total)

	1990	2000	2014
Renda e lucros de capital	22,3	19,8	25,5
Pessoas físicas	6,3	6,7	9,3
Sociedades	15,9	13,1	16,2
Seguridade social	16,3	17,8	18,3
Folha salarial	1,6	1,7	0,9
Propriedade	4,7	3,5	3,6
Gerais sobre bens e serviços	23,6	32,1	32,1
Específicos sobre bens e serviços	27,2	22,2	15,6
Seletivos	10,6	11,9	8,6
Comércio internacional	15,9	10,0	5,2
Outros impostos específicos aos serviços	0,6	0,3	1,8
Outros impostos ao consumo	4,3	2,9	4,0

Fuente: Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Gómez Sabaini, Jiménez, Martner. CEPAL 2017.

Nota-se como, desde 1990, na América Latina, a carga tributária sobre as empresas permaneceu sem aumento significativo, enquanto a carga tributária direta sobre a pessoa física triplicou ao longo das décadas. Também é relevante ver como os impostos sobre a propriedade diminuem em relação ao que representavam nos anos noventa. E o que é mais significativo como resultado direto dos TLCs é que a carga tributária paga pelo comércio internacional passou de representar quase 16% do total arrecadado em 1990 para apenas 5,2% do total arrecadado em 2014. Trata-se de uma redução de pouco mais de 300%.

Esse é o efeito desta sistemática erosão da arrecadação tributária sob a lógica do livre comércio, de reduzir carga impositiva ao setor corporativo e ao comércio exterior e aumentar a arrecadação via aumento da base impositiva sobre o consumo de setores médios e populares. Também implicou o aumento do imposto de renda ao setor laboral e aos setores médios. Isso provocou um aumento da desigualdade na região e gerou fortes processos de enfraquecimento das finanças públicas, que se expressam em permanentes déficits fiscais. Tudo isso aprofunda a lógica da austeridade orçamentária, a redução de gasto público e o aumento de fortes medidas, como a Regra Fiscal, que impede o crescimento de orçamentos estatais.

Em geral, a debilidade fiscal expressada como déficit é perigosa para a região. Existem vários países onde a situação é extremamente grave, como Argentina, Brasil, Suriname, Bolívia, Trinidad e Tobago, Equador, Costa Rica e Venezuela, onde os déficits oscilam entre 10% e 7% de seus PIBs. Várias razões explicam o problema do déficit fiscal: por um lado, a forte dependência comercial estimulada pela assinatura de TLCs na região com os Estados Unidos e a Europa, que vivem instabilidades em suas economias; por outro, a crise dos preços das matérias-primas, principalmente *commodities*, e a erosão das fontes fiscais devido aos incentivos tributários – evasão e elusão e fuga de capitais.

Quadro 6. Média de déficit fiscal 17 países da América Latina (2011-2018) – em %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
América Latina*	-1.5	-1.8	-2.5	-2.8	-2.9	-3.0	-2.9	-2.9
América Central**, Haiti, México					-2.4	-2.1	-1.9	-2.3
América do Sul***					-3.5	-4.1	-4.1	-3.6
Caribe	-2.9	-2.5	-3.3	-2.6	-2.5	-2.4	-2.1	-1.5

* Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai.

** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana.

*** Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai.

Fonte: Elaboração própria com base em Cepal (2018)

O VÍNCULO ENTRE TLCS E CONVÊNIOS PARA EVITAR A DUPLA TRIBUTAÇÃO (CDTS)

Com a globalização neoliberal e o aprofundamento do poder das multinacionais, começaram a ser desenvolvidas e ampliadas estratégias de políticas fiscais como mecanismos para atrair investimentos estrangeiros, especialmente do Norte para o Sul. Um dos primeiros mecanismos foi gerar incentivos ou privilégios fiscais, que consistem em exonerar pagamento ou reduzir cargas impositivas nos países em que extraem seus benefícios. Desenvolveremos este tema com detalhes em um capítulo específico.

Outro mecanismo utilizado foi fazer uso de jurisdições que tenham cargas impositivas muito baixas ou inclusive nulas, conhecidas como paraísos ou guaridas fiscais, e como jurisdições opacas.

Existem dois modelos que são os que globalmente gozam de maior peso: o Modelo de Convenção da OCDE e a Convenção Modelo das Nações Unidas, com muitas semelhanças entre ambas. Durante as décadas de oitenta e noventa, em geral, os CDTs negociados e subscritos por países da América Latina não tinham entre seus objetivos incorporar medidas efetivas para conter o abuso destes, tampouco estimular o intercâmbio de informação entre administrações tributárias a fim de dar seguimento aos beneficiários dos mesmos, e muito menos preocupar-se pela cooperação mútua

entre administrações tributárias. O objetivo central é, e foi, permitir facilidades fiscais aos investidores estrangeiros.

A assinatura de CDTs é considerada parte da estratégia de atração de investimentos, já que a ideia é que essas convenções ou convênios estimulem a entrada de investimentos ao não exigir o pagamento de impostos ou ter taxas impositivas reduzidas. A assinatura de um CDT implica, para o país receptor do investimento, a renúncia ou sacrifício fiscal, já que esses convênios estabelecem principalmente que não se cobre carga impositiva sobre a renda ou os lucros na “fonte”, ou seja, no lugar onde a empresa extrai os seus lucros; eles terão obrigações tributárias no lugar de “residência”. Esses CDTs acentuam a assimetria histórica entre o Norte e o Sul, já que as multinacionais têm sua “residência” no Norte, e a “fonte” de seus lucros é no Sul.

Na região existem 230 convenções vigentes para evitar a dupla tributação (CDTs) e 45 CDTs estão em tramitação legislativa para sua aprovação.⁴

Quadro 7. Convênios vigentes para evitar a dupla tributação (CDT)

Argentina	17	Guatemala	1
Bolívia	9	México	54
Brasil	31	Panamá	7
Chile	26	Paraguai	2
Costa Rica	3	Peru	10
Colômbia	12	Uruguai	13
El Salvador	1	Venezuela	31
Equador	18		

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CIAT

Os CDTs são um mecanismo que estimula a evasão e a elusão fiscal corporativa transnacional, já que 80% do comércio global se desenvolve entre partes vinculadas. Isto quer dizer que são atividades

⁴ Os dados sobre CDTs estão respaldados pelos informes do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), atualizados em 2016.

econômicas que se desenvolvem entre conglomerados internos e que, dadas as facilidades globais, criam sociedades fantasmas ou *offshore* como figuras jurídicas independentes. A partir daí, com uma agressiva planificação fiscal, desenvolvem-se práticas tributárias nocivas, como o denominado *Treaty Shopping*, que é o aproveitamento de um CDT por parte de um terceiro, sem que seja originário de nenhum dos países signatários, e a criação de “escudos fiscais” com transações econômicas de escassa ou nula realidade ou substância econômica da atividade que a gerou, com a única finalidade de aproveitar o convênio ou tratado, o que equivale também a uma prática abusiva do tratado. Para isso, utilizam sociedades *offshore*, segredo bancário, segredo tributário e guardidas fiscais.

Uma particularidade das centenas de CDTs assinados na América Latina é que carecem de medidas antiabuso que evitem a evasão e a elusão tributária. O resultado é que boa parte do investimento que entra em nossos países está amparada por um TLC e, além do mais, por um CDT que lhe permite não pagar impostos em nossas jurisdições. São muitos os casos em que sequer desenvolvem atividades reais e se beneficiam dessas convenções pela ausência de medidas antiabuso.

Particularmente desde 2013, com o lançamento do projeto Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros (BEPS, sua sigla em inglês) e o seu Plano de Ação, foram desenvolvidas iniciativas mais concretas de promoção de medidas antiabuso nos novos CDTs denominadas *General Anti Abuse Rules* GAAR e *Specific Anti Abuse Rules* (Regras Gerais AntiAbuso GAAR e Regras Específicas Anti-Abuso SAAR). Foram incorporadas a troca de informações entre administrações tributárias e maior cooperação, como mecanismos que permitam evitar que essas convenções continuem sendo uma forma de evadir e eludir impostos.

ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED) SUSTENTADO POR INCENTIVOS E PRIVILÉGIOS FISCAIS

Um dos elementos centrais que se utilizou na região para atrair investimento estrangeiro foi o tema dos incentivos fiscais. Essa estratégia foi particularmente forte desde a década de noventa. A assinatura de TLCs traz de braços dados a promulgação desses incentivos, a fim de estimular, dizem os teóricos do livre comércio, a entrada massiva de IEDs.

Três tipos de classificações desses incentivos ao investimento podem ser estabelecidos:

1. podem ser *gerais* (quando beneficiam a qualquer empresa que execute um projeto de investimento); *de localização* (quando beneficiam empresas que decidem investir em áreas geográficas determinadas); ou *setoriais* (quando beneficiam investimentos vinculados a certas atividades econômicas);
2. podem consistir em *isenções ou exonerações* de pagamento de imposto de renda, seja sobre as fontes de renda ou as transações, ou a importação de bens de capital ou de insumos; também são previstas *deduções*, que consistem em diminuir as bases tributáveis; *créditos fiscais*, que são quantidades que se permite diminuir do pagamento de impostos; *taxas reduzidas* impositivas inferiores à aplicação geral; *diferimentos*, que são a postergação no pagamento de impostos; *contratos de estabilidade tributária*, que acontecem entre o Estado e o investidor e obrigam o primeiro a manter as normas tributárias vigentes no momento do investimento por um prazo determinado;
3. podem ser direcionados ao Imposto de Renda (IR), ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA), tarifas sobre o comércio exterior, impostos seletivos ao consumo e outros.

Ao revisar os setores que mais se beneficiaram desses incentivos, fica evidente que foi o setor turístico, com 22% do total desses incentivos, seguido do setor exportador, com 19% dos incentivos, e do setor energético, que concentra 15%.

Mas não só encontramos o tema de incentivos ou privilégios fiscais, também, e com muito peso, o das Zonas Francas (ZFs) e Zonas Especiais Comerciais, que se converteram em zonas de livre comércio nas quais operam investimentos estrangeiros majoritariamente amparados em TLCs. Em escala global funcionam 3.500 ZFs e na América Latina operam 400, o que representa 12,7% do total global. Nessas ZFs se materializam muitos dos incentivos ou privilégios fiscais assinalados, dado que quase todas as legislações nacionais de ZFs brindam essa diversidade de incentivos aos que operam dentro delas.

Em nossa região funcionam três tipos de Zonas Francas:

- Zonas Francas de Exportação: diversificação industrial; dependentes de maquila (principalmente para aproveitar vantagens de TLCs); serviços logísticos (distribuição de bens e serviços, também para aproveitar vantagens de TLCs);
- Zonas Francas de Substituição de Importações: conseguir número elevado de oferta de bens e serviços estrangeiros para o mercado nacional;
- Zonas Francas Mistas: podem ser permanentes, especiais ou transitórias.

Quadro 8. Zonas Francas (ZFs) na América Latina (2017)

Argentina	12	Haiti	11
Bolívia	7	Honduras	39
Brasil	8	Nicarágua	50
Chile	2	Panamá	20
Costa Rica	39	Paraguai	2
Colômbia	109	Peru	1
Cuba	1	Puerto Rico	2
Curaçao	2	República Dominicana	65
El Salvador	17	Uruguai	13
Guatemala	19	Venezuela	4

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Associação de Zonas Francas das Américas

O problema central é que esta política de privilégios fiscais estimula que os países estabeleçam uma competição entre si para atrair investimento estrangeiro, ampliando cada vez mais “a corrida para o fundo...”, em que cada um oferece maiores pacotes de estímulos e incentivos, fazendo com que as estruturas tributárias dos países fossem fortemente corroídas. Está comprovado por uma diversidade de estudos e análises que esses incentivos não necessariamente são a principal razão para que os investimentos cheguem a um país, há variáveis mais importantes, como educação ou formação da força de trabalho, infraestrutura moderna, segurança, estabilidade política e econômica etc.

O custo fiscal de toda esta teia de incentivos, privilégios fiscais e Zonas Francas para os nossos países é muito alto. Essa renúncia fiscal é denominada como gasto tributário. Para a América Latina, esse gasto tributário representa 4,6% do PIB regional, que são exatamente as mesmas dimensões do que se investe em educação na região (4,6%), maiores do que o investimento em saúde na região (3,4%), e somente um pouco inferior ao que a região investe em proteção social (5,0%).

Mediante o mecanismo de privilégios fiscais, a região presenteia as corporações transnacionais com recursos gigantescos que corroem fortemente as finanças públicas de nossos países. Soma-se ainda o agravante de que esses incentivos são absolutamente opacos, não existem avaliações de desempenho

ou de impacto deles, e os beneficiários reais desses privilégios não são publicamente conhecidos. Além do mais, converteram-se em incentivos permanentes quando esse não era o propósito, e os efeitos em matéria de geração de emprego ou de estabilização de variáveis macroeconômicas são realmente nulos. Muito pelo contrário, conhecemos as múltiplas denúncias da violação de direitos laborais em zonas francas junto com a precarização laboral, o assédio laboral, o não respeito ao pagamento de salários legais nem ao direito a sindicalização.

Quadro 9. Gasto tributário em % do PIB e da arrecadação tributária

Nível de gasto tributário em % do PIB	País	Gasto tributário em % da arrecadação tributária
Maior que 6%	Uruguai	32,5%
	Honduras	35,0%
Maior que 5%	Costa Rica	41,0%
	República Dominicana	36,1%
Maior que 4%	Equador	38,6%
	Brasil	21,1%
Maior que 3%	El Salvador	21,2%
	Panamá	36,9%
	México	23,8%
	Chile	16,6%
	Colômbia	n.d.

Fonte: “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe” (CEPAL; OXFAM, 2019)

Na maioria dos países, o gasto tributário por incentivos e privilégios fiscais tem as mesmas proporções que seus déficits fiscais, o que evidencia a necessidade de reverter essa estratégia como mecanismo de atração de investimentos que, após mais de três décadas de aplicação, não permitiu que os níveis de pobreza, exclusão e desigualdade social fossem superados na região, tampouco acarretou uma melhoria substancial e sustentável dos indicadores macroeconômicos regionais.

A EVASÃO FISCAL E OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS COMO IMPACTO DIRETO DO LIVRE COMÉRCIO E DOS TLCS

Outros impactos nas estruturas tributárias de nossos países são a evasão fiscal, principalmente a evasão de Imposto de Renda Corporativo (IRC) e de Imposto ao Valor Agregado (IVA), assim como a evasão e elusão fiscal através dos fluxos financeiros ilícitos do comércio internacional. Evasão e elusão diretamente estimuladas pelos TLCs e o livre comércio que, ao desregular entradas e saídas do investimento estrangeiro e do comércio internacional, ao criar uma teia de benefícios e privilégios fiscais dirigida principalmente a facilitar a operação das transnacionais, ao estimular a assinatura de Convênios para evitar a dupla tributação etc., criaram facilidades para que o poder corporativo transnacional utilizasse agressivas estratégias de planificação tributária a fim de promovê-las.

A evasão do IVA é um dos graves problemas que sofre a região em matéria fiscal. Em 2017, segundo dados da Cepal, essa evasão representou 2,3% do PIB regional. Apesar dos esforços por uma maior formalização e digitalização tributária, o não cumprimento continua sendo muito elevado e tem implicações muito graves, já que impede o impulso e financiamento de políticas públicas sustentáveis e universais.

À evasão do IVA é preciso somar as exonerações totais e parciais do pagamento de IVA em forma de incentivos ao investimento estrangeiro e às ZFs. Pode-se afirmar, partindo de um modelo de “círculo perverso”, que a evasão do IVA é a estratégia dos setores corporativos de capitais nacionais para tratar de “equilibrar o jogo” com relação aos setores corporativos transnacionais, que são amplamente beneficiados por não precisarem pagar IVA em nenhuma de suas transações nos países onde operam e extraem lucros. Em todo caso, o custo é altíssimo para os países da região, tanto no que corresponde à evasão de IVA quanto de gasto tributário de IVA. Ambos os mecanismos utilizados pelo setor corporativo desmantelam as finanças públicas dos Estados e impedem o crescimento do investimento social.

Não menos grave é a evasão de Imposto de Renda (IR), tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas, embora efetivamente, devido às dimensões do que representa, é obvio que a evasão do setor corporativo é muito mais elevada e tem maior impacto na erosão financeira dos Estados. Da mesma forma que acontece com o IVA, o setor corporativo transnacional vinculado ao comércio exterior goza de exonerações e incentivos do IR, o que agrava ainda mais a situação com relação à erosão de recursos tributários que deixam de ser arrecadados por ambas as vias (evasões e exonerações).

Quadro 10. Evasão de IVA na América Latina (2000-2017), em porcentagem (%)

Países	2000	2005	2010	2012	2014	2017
Argentina		23,3				20,0
Chile		16,7	22,2	24,8	22,2	20,0
Colômbia	37,9	30,2	24,9	23,0	30,0	23,1
Costa Rica	27,1	25,7	30,1	30,5	29,1	31,1
El Salvador	42,4	35,4	33,1	33,0	32,8	29,2
Guatemala		36,2	38,0	32,6	34,8	37,9
México	23,2	25,5	27,0	24,3	20,1	16,0
Paraguai			33,6	32,1	31,9	30,0
Peru		42,9		32,1	33,6	36,0
República Dominicana	27,5	35,6	29,7	38,4	44,5	43,5
Uruguai	39,9	30,1	14,4	13,4	15,6	14,8
Brasil						27,5*

*O dado para o Brasil corresponde ao ano de 2018.

Fonte: Construção própria com dados de Gómez Sabaini et al., Cepal 2017 e dados das administrações tributárias da região.

Note-se que a evasão corporativa oscila entre quase a metade (ou um pouco mais) das empresas instaladas no país, como nos casos de Argentina, Chile e Peru, ou casos extremos, como os de República Dominicana, Guatemala, Equador e Costa Rica, onde são mais de 60% as empresas com essa prática generalizada, chegando até 70%.

Isso é muito grave, uma vez que assinala que a atividade econômica na região está baseada em que os setores corporativos privados burlam as obrigações tributárias. Nessa realidade, o que se constata é que as administrações tributárias da região foram muito permissivas ao não combaterem esse flagelo com força e determinação, muito possivelmente baseadas no fato do livre comércio exigir que não se estabeleçam demasiadas regulações e obrigações impositivas à atividade econômica.

A permissividade das instituições tributárias fica evidente a partir do momento em que não existe transparência com respeito aos dados, nem informação sistemática e atualizada sobre o tema da evasão corporativa, muito menos que deixe transparecer quais são as principais empresas evasoras por país. Um dos mecanismos mais utilizados pelos escritórios de advocacia tributaristas e de contadores que assessoram essas empresas para desenvolver a evasão é aplicar distintas estratégias de planificação tributária agressiva, aproveitando todas as vantagens que o modelo de desregulamentação do livre comércio lhes oferece para declarar ano após ano utilidades ou lucros zero ou muito baixos, evitando assim o pagamento real de IR.

Quadro 11. Evasão de Imposto de Renda (IR) na América Latina – em porcentagem (%)

Países	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas
Argentina (2005)	49,7	49,7
Chile (2003)	46,0	48,4
Equador (2005)	58,1	65,3
El Salvador (2005)	36,3	51,0
Guatemala (2006)	69,9	62,8
México (2004)	38,0	46,2
Peru (2006)	32,6	51,3
Costa Rica (2013)	57,3	70,0
República Dominicana (2010)	65,2	65,2
Colômbia (2010)	36,1	39,0
Brasil (2018)	34,1	26,6

Fonte: “Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina” (SABAINI et al.; CEPAL, 2017) e “Evasión Tributaria en América Latina”

Além da evasão do IR, é preciso agregar outro forte componente de exonerações e incentivos ao comércio exterior que libera importadores e exportadores do pagamento de IR total ou parcial por lucros ou utilidades obtidos nos países da região.

Segundo o último dado da Cepal para o ano de 2017, uma estimativa combinada do que representa a evasão de IVA e IR na região equivale a 6,3% do PIB regional, ou \$ 335 milhões de dólares. É uma cifra imensamente alta que demonstra o nível de fraude fiscal que a região tem. Essa fraude é estimulada pelo paradigma do livre comércio e seu principal instrumento, os TLCs. Essa fraude fiscal tem um impacto direto na impossibilidade material e financeira de financiar as obrigações do Estado em matéria de garantir proteção social, investimento social, serviços públicos de qualidade e universais e de desenvolver políticas públicas que garantam a inclusão social.

A outra dimensão da fraude fiscal corporativa tem a ver com os fluxos financeiros ilícitos (FFI). Uma pequena parte desses fluxos corresponde a atividades ilegais (contrabando, narcotráfico, tráfico de pessoas, corrupção etc.), e a parte majoritária corresponde à atividade legal referida ao comércio internacional. Segundo diversos estudos, a ponderação é de que 20% dos FFI provêm de atividades ilícitas e 80% da atividade lícita do comércio exterior.

Os FFI vinculados ao comércio internacional utilizam basicamente dois métodos: a faturação falsa, realizando para isso superfaturamento em importações e subfaturamento em exportações no intuito de evadir cargas impositivas; e a manipulação de preços de transferência.⁵ Essa manipulação está muito arraigada no mundo transnacional, que faz uso de todas as ferramentas e estratégias que o sistema capitalista global permite, como o uso intensivo da criação de sociedades *offshore* e de sociedades fantasmas que operam como entidades jurídicas independentes, mas que na realidade são parte integrante do mesmo grupo transnacional.

Essas sociedades são criadas em paraísos fiscais e em jurisdições opacas onde é muito difícil que uma administração tributária possa obter informação sobre essas atividades bancárias. Utilizam o segredo bancário existente em quase todas as jurisdições, fazendo com que só se possa acessar tais informações mediante aval judicial, situação que não é fácil de obter para uma administração tributária. E, finalmente, fazem uso de preços monopólicos globais, deixando assim a administração tributária

⁵ Os preços de transferência são o valor ou preço de bens, serviços, investimentos ou tecnologia que são negociados e comercializados entre empresas relacionadas mediante algum tipo de vinculação. É uma forma de movimentos de benefícios de uma parte à outra.

sem o poder de comparação em matéria de preços para estabelecer qual é o preço mais próximo à realidade do fato econômico. Enfim, o propósito da manipulação de preços de transferência é fazer a administração tributária crer que a atividade comercial se dá entre partes não vinculadas, econômica e juridicamente independentes, e com transações com preços reais. Nenhuma das três condições é real: trata-se de uma mesma empresa, com sociedades que ela criou para burlar a administração tributária, com preços que não são reais. É preciso também ter em mente que diversos estudos demonstram que 80% do comércio global se dá no interior de conglomerados multinacionais.

Os dados disponíveis sobre FFI para a região são da Global Financial Integrity (GFI), que, utilizando o método de faturação falsa para o período 2004/2013, determinou que a América Latina e o Caribe concentram 20% do total de FFI provenientes dos países em desenvolvimento. Esses fluxos representam em média, para essa década, 3,6% do PIB regional. Só durante o ano de 2013 saíram da região \$ 213 bilhões de dólares como FFI.

Quadro 12. Estimativas da GFI para FFI na América Latina e Caribe – 2004-2013 (em bilhões de dólares)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
120.900	131.400	111.000	137.700	157.800	128.100	172.000	195.800	201.800	212.800

Fonte: Cepal (2017)

Segundo essas estimativas, as perdas fiscais para a região representaram durante essa década uma média de \$ 17 bilhões de dólares por ano. Quatro países da região (Nicarágua, Costa Rica, Honduras e Panamá) configuram entre os 20 países em vias de desenvolvimento com mais perda fiscal relativa em média nesses anos.

Outro estudo realizado entre 2005 e 2007 por Christian Aid assinala que 90% dos FFI da América Latina provêm do comércio bilateral com os Estados Unidos, e a porcentagem restante, do comércio com a União Europeia. Segundo esse estudo, se durante esses anos esses fluxos financeiros tivessem sido tributados, teriam significado \$ 31 bilhões de dólares para a região. Para este período, os países

que mais geraram FFI e que tiveram as maiores perdas fiscais foram o México e o Brasil, seguidos pela Venezuela, Costa Rica, Chile e Colômbia.

A Cepal também desenvolveu um estudo sobre FFI via manipulação de preços de transferência para o período 2004/2013 e estabeleceu uma quantidade de \$ 765 bilhões de dólares em FFI para essa década. Como casos específicos, a Cepal destaca a Costa Rica. Apesar de ser um país com uma economia que representa menos de 1% do PIB regional, ele concentra 8% do total de FFI da região, convertendo-se no terceiro lugar com mais fluxos financeiros, depois do México e do Brasil, que concentram respectivamente 48% e 18% do total de FFI da região.

Para a Cepal, 38% dos FFI acumulados durante a década analisada correspondem à atividade comercial com os Estados Unidos, 19% à atividade comercial com a China, e em seguida aparecem três países da União Europeia (Alemanha, Itália e França). Os setores econômicos que mais geram FFI são os manufatureiros, com ênfase na indústria de produtos eletrônicos, e o setor automobilístico. O setor eletrônico gerou 40% de FFI; o setor automobilístico, 8%; o setor de medicina (instrumentos e equipamentos), 3%; o de produtos farmacêuticos, 3%; matérias plásticas e manufatura, 3%; minerais não metálicos, 2,6%; manufaturas de ferro e aço, 2,2%; frutas e frutos comestíveis, 2,1%.

Quadro 13. Estimativa da CEPAL de FFI para América Latina – 2013-2016 (em bilhões de dólares)

2013	2014	2015	2016
\$ 101.600	\$ 99.000	\$ 83.000	\$ 85.000

Fonte: Cepal (2017)

As reduções de FFI na região provêm principalmente da saída de transnacionais vinculadas a cadeias de valor, como o setor de microprocessadores eletrônicos, da crise global do setor automobilístico, baixa dos preços das *commodities* de minerais, petróleo e gás, e da crise econômica nos EUA, China e União Europeia.

CONCLUSÕES

A partir da década de noventa, a lógica do livre comércio promoveu a abertura das economias da região convertendo o mercado externo em prioridade econômica. Para isso, promoveu-se nos países a assinatura dos TLCs como eixo fundamental da inserção econômica da região na economia global. Esses TLCs têm como dois de seus objetivos fundamentais o livre trânsito dos investimentos e o enfraquecimento da capacidade regulatória dos Estados nacionais.

Somado a isso, o livre comércio estabeleceu que a política fiscal deveria ser complementar à estratégia dos TLCs, principalmente como mecanismo para atrair investimentos estrangeiros.

Nesse sentido, a primeira coisa que se constata é a tendência a manter baixo o Imposto de Renda (IR) das empresas desde meados dos anos oitenta. Enquanto nessa década a taxa média foi de 44%, em 1995 caiu para 31,6%, e já em 2015 estava em 26,8%. A forma de substituir essa perda de arrecadação tributária foi aumentar o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que passou de ter uma taxa média de 10,6% em 1985, 11,8% no ano de 1995, e já em 2015 a taxa média regional passou para 15,2%.

A regressividade do sistema tributário na região teve como eixos favorecer decididamente as elites econômicas e políticas e o setor empresarial. Isso foi sustentado por uma baixa taxa do imposto de renda para as elites econômicas e o setor corporativo empresarial; um aumento permanente do imposto de renda dos salários ao ampliar a base imponible do IR; uma subida permanente da taxa impositiva do IVA e a ampliação da sua base imponible; uma redução permanente do imposto à propriedade, fazendo com que tenha um peso marginal na estrutura tributária da região e fundamentalmente uma forte redução do imposto sobre o comércio internacional, através de reduções de impostos tarifários à importação e fortes isenções às exportações.

Em relação direta com o caráter regressivo do sistema tributário, a América Latina apresenta uma baixíssima carga tributária que, em média, supera apenas os 16% do PIB, com fortes diferenças entre países, onde se destacam a Argentina e o Brasil, com cargas tributárias maiores que 21% do PIB, e, no outro extremo, a América Central e a República Dominicana, que oscilam entre 12% e 13% de seus PIBs. Essa baixa carga tributária é resultado da estrutura impositiva que a região tem com impostos principalmente orientados ao consumo, baixa carga impositiva à atividade empresarial, baixa carga impositiva às utilidades, lucros e propriedade, uma carga impositiva muito marginal ao comércio internacional e um forte sistema de incentivos, exonerações e privilégios fiscais para as empresas, principalmente as transnacionais.

Essa baixa carga tributária provoca uma crise nas finanças públicas dos Estados que não contam com recursos impositivos para desenvolver políticas públicas e acabam estimulando as medidas de austeridade orçamentária para a redução da arrecadação. A lógica de reduzir fortemente o gasto e o investimento social foi então generalizada e, por outro lado, veio se desenvolvendo na última década um forte processo de endividamento interno e externo, que volta a se apresentar como um alto risco para a estabilidade financeira da região. É preciso ainda levar em consideração que os principais sócios comerciais (EUA, China e Europa) vêm passando por situações de crises econômicas, o que atinge os setores exportadores e gera uma permanente deterioração nos preços internacionais das *commodities* que a região exporta. Nesse cenário, não surpreende que se torne comum nestes países os desajustes fiscais em forma de déficits fiscais. Conseqüentemente, a baixa carga tributária que a região apresenta historicamente vem promovendo o crescimento da pobreza, da exclusão e da desigualdade. Por isso, como resultado do paradigma do livre comércio, as políticas fiscais na América Latina deixaram de ser uma ferramenta para a redistribuição da riqueza e para a inclusão social.

O livre comércio promoveu que a inserção econômica global da região fosse através dos TLCs. Não é por acaso que a América Latina tenha mais de 140 TLCs vigentes e mais de 100 Acordos Comerciais Preferenciais que são muito semelhantes a qualquer TLC. Aparelhado a esse sistema de TLCs, desenvolve-se também uma teia de assinaturas de convênios para evitar a dupla tributação (CDTs). Atualmente a região tem também 230 CDTs vigentes e 45 em trâmites legislativos. Esses CDTs funcionam como estratégia para a atração de investimentos ao permitir que os mesmos não tenham suas rendas, lucros ou utilidades tributadas nos países da região, e sim nos seus países de origem. Esses CDTs representam uma forte renúncia e sacrifício tributário para os países e estimulam que esse investimento estrangeiro não tenha um impacto direto nos indicadores macroeconômicos nem na estrutura produtiva da região. O que ocorre, portanto, é que todo investimento estrangeiro que chega de mãos dadas com um TLC, acompanhado por um CDT, representa apenas facilidades às multinacionais, que ampliam suas taxas de lucro ao não serem tributadas ou têm uma baixíssima responsabilidade tributária em nossos países, não representando nenhuma vantagem real para a região.

O livre comércio estimulou que a América Latina tivesse um sistema tributário regressivo; uma baixa carga tributária que não permitisse aos Estados cumprirem com as suas obrigações; uma inserção na economia internacional baseada na promoção de TLCs e CDTs, que fez com que as transnacionais presentes na região não tivessem responsabilidades fiscais, o que estimulou, ainda por cima, uma perversa guerra entre os países para atrair investimentos estrangeiros, chamada “corrida para o fundo”

ou *race to the bottom*, fazendo com que cada país tratasse de dar as maiores facilidades tributárias para as transnacionais, para que elas se instalassem em seus países.

O resultado disso foi um gigantesco sistema de incentivos, exonerações e privilégios fiscais que representam mais do que a região investe em saúde, educação ou proteção social. Além disso, foram abertas mais de 400 Zonas Francas na região, espaços em que as multinacionais estão livres de pagar impostos. Toda a trama de incentivos e privilégios fiscais é totalmente opaca e pouco transparente, não são feitas avaliações de impacto, não se sabe quem são os beneficiários reais desses privilégios, e os montantes reais dos incentivos são desconhecidos.

Tudo isso provoca a existência de um pesado gasto tributário que acentua a instabilidade financeira dos Estados, mas que, além disso, estimula a evasão e a elusão fiscal, por um lado, valendo-se de agressivos mecanismos de assessoria fiscal para manipular e aproveitar o desenvolvimento de arbitragens fiscais que sejam muito onerosas para o Estado ou aproveitem que a diversidade de incentivos provoque maior complexidade das estruturas fiscais nacionais, o que torna mais difícil e onerosa a fiscalização por parte das autoridades tributárias, gerando oportunidades para evitar o pagamento de impostos. Um caso emblemático é o que ocorre com as Zonas Francas da região a partir das receitas geradas, que não podem ser tributadas. Esse gasto tributário incide diretamente no aprofundamento da erosão das finanças públicas de nossos países e, portanto, na crescente instabilidade fiscal que a região vive.

Outro impacto que o livre comércio tem causado em matéria fiscal é a normalização da evasão e da elusão do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) pelo setor empresarial e, de forma direta, a partir dos tratados de livre comércio através dos fluxos financeiros ilícitos que o comércio internacional promove.

Em 2017, a evasão do IR e do IVA representaram 6,3% do PIB regional, o que significa \$ 335 bilhões de dólares, uma quantidade astronômica que representa a impossibilidade de desenvolver programas sociais, o fortalecimento da educação e da saúde públicas, de fortalecer os sistemas de proteção social e de oferecer serviços públicos de qualidade. Em ambos os casos, é grave o significativo peso que o setor corporativo privado tem nessa evasão. No caso do IVA, a evasão em vários países da região gira em torno de 30% e 40%. Isso desmantela toda a capacidade arrecadatória do Estado e representa um nível ilegal de apropriação de grandes recursos.

Tão grave quanto é a evasão do IR por parte desse setor corporativo. Em geral as taxas de evasão rondam entre 50% e 70% daquilo que deveria ser arrecadado na região. Esses fenômenos evidenciam, por um lado, a pouca efetividade das administrações tributárias e inclusive sua dificuldade de conter

essa situação. Reflete também a pouca transparência que existe sobre o fenômeno, já que não há informação sistematizada, atualizada, muito menos informação pública sobre os evasores. Um fator que estimula essa evasão é ela não ser considerada um delito penal em quase toda a América Latina, e sim uma falta administrativa que pode ser resolvida por meio de conciliação entre partes.

A outra dimensão da evasão e elusão na América Latina tem a ver com os fluxos financeiros ilícitos (FFI) que se referem à atividade do comércio internacional diretamente vinculada aos TLCs. Diferentes estudos demonstram os altíssimos níveis de saída de capitais como fluxos financeiros ilícitos. Só em 2013 representaram \$ 213 bilhões de dólares. Na região deixou-se de receber de arrecadação tributária em média \$ 31 bilhões de dólares por ano.

Foi possível determinar quais setores econômicos vinculados à atividade dos TLCs são os principais fatores desses FFI: o setor eletrônico, o de veículos, o farmacêutico, o de instrumental médico, o de minerais e o de frutas frescas. Segundo a Cepal, entre 2004 e 2013, por meio desse mecanismo saíram \$ 765 bilhões de dólares. O último dado, de 2016, estabelece a cifra de FFI em \$ 85 bilhões de dólares. Uma quantidade inferior à de 2013, mas não porque essa tendência esteja sendo revertida com medidas concretas, mas porque essa redução obedece à crise econômica que os principais sócios comerciais da região enfrentam. A outra razão é a saída da região de cadeias de valor globais do setor eletrônico, a crise global do setor automobilístico e a baixa nos preços dos *commodities* que a região exporta.

Os FFI são resultado direto do processo de desregulamentação do investimento estrangeiro, de agressivas práticas de planificação tributária que estimulam a evasão e a elusão, de um complexo sistema de incentivos e privilégios fiscais que tornam mais difíceis a fiscalização tributária e de uma debilidade estrutural da maioria das administrações tributárias da região no que diz respeito à fiscalização internacional.

O desafio existente para o comércio internacional baseado nas premissas do livre comércio e dos TLCs é essa nova onda para promover globalmente processos de maior controle e regulamentação tributária do mundo transnacional, que vem sendo impulsionado pela OCDE e pelo G20 no Plano de Ação BEPS. Este visa obrigar a transparência na atividade das transnacionais com os relatórios país a país, a promoção de legislação para desenvolver o Beneficiário Efetivo ou Real das sociedades, a regulamentação de paraísos fiscais e maior controle das jurisdições opacas, o intercâmbio automático de informação entre administrações tributárias. Tudo isso está provocando mudanças nas regras do jogo. Resta determinar qual será a resposta a esse forte movimento global para reverter, ainda que em parte, a total impunidade que as multinacionais têm desfrutado globalmente até agora. Tudo pode acontecer.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 2019.
- CEPAL; OXFAM. Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal; Oxfam, 2019.
- CIAT; BID. *La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. Un análisis de los hechos estilizados durante la última década. [S. l.]: Ciat; BID, 2017.
- CORONADO, Jorge. *Fraude Tributario en América Latina. ¿Cómo hacen las corporaciones transnacionales para no pagar impuestos?* Lima: Latindadd; ISP; Friedrich Ebert Stiftung, 2018.
- LATINDADD. *Privilegios a Cambio de nada. Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América*. Lima: Latindadd, 2018.
- LATINDADD; FUNDACIÓN SES. *Acuerdos para Evitar la Doble Tributación en América Latina*. Análisis de los vínculos entre los impuestos, el comercio y las finanzas responsables. Buenos Aires: Latindadd; SES, 2013.
- MALDONADO, Galo A. Tendencias en los Convenios para Evitar la Doble Imposición suscritos por países de América Latina. [S. l.]: Ciat, 2016.
- MEDINA, Abelardo. *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: Icefi, 2016.
- OEA. *Tratado de Libre Comercio: República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos*. Washington, DC: OEA, 2004.
- PODESTÁ, Andrea; HANNI, Michael; MARTNER, Ricardo. *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina*. Santiago: Cepal, 2017.
- SABAINI GÓMEZ, J. C.; JIMÉNEZ, J. P.; MARTNER, R. *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago: Cepal, 2017.

TRATADOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS E DEMANDAS INVESTIDOR-ESTADO NA AMÉRICA LATINA

*Um balanço dos 25 anos de privilégios dos investidores
em detrimento dos direitos cidadãos*

Lucía Bárcena, Luciana Ghiotto, Bettina Müller e Cecilia Olivet¹

INTRODUÇÃO

Os tratados internacionais de proteção de investimentos (dos quais os tratados bilaterais de investimento – TBIs – são os mais comuns) são acordos assinados entre Estados que determinam os direitos dos investidores nos territórios de cada um. Esses tratados são usados pelos investidores estrangeiros para demandar os Estados quando consideram que uma mudança nas políticas do país receptor pode afetar os seus lucros, mesmo quando se trata de políticas que buscam proteger a saúde pública, os direitos trabalhistas ou o meio ambiente.

Até o começo de 2020, foram assinados no mundo inteiro mais de 3 mil tratados de proteção de investimentos,² o que teve como resultado uma crescente quantidade de demandas apresentadas pelos investidores estrangeiros ante tribunais de arbitragem internacional. Os custos dessas demandas pesam sobre os governos de múltiplos modos. Por um lado, se convertem em faturas milionárias que saem dos cofres públicos para pagar os advogados dos casos, a arbitragem do tribunal e, obviamente, os investidores, quando ganham as causas. Mas também podem ter um impacto enfraquecendo a regulamentação social e ambiental e sobrecarregando as cargas fiscais das pessoas, muitas vezes em países com importantes necessidades sociais e econômicas.

¹ As autoras são pesquisadoras da equipe de Comércio e Investimentos do Transnational Institute (TNI).

² Entre TBIs e tratados de livre comércio com capítulos de Investimentos. Ver informação em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>.

Os efeitos negativos dos TBIs geraram diferentes tipos de respostas de muitos Estados, bem como de organismos internacionais e de acadêmicos(as). Uma importante quantidade de artigos já colocou em questão um dos pilares ideológicos da economia global dos anos noventa, que previa que a chegada de capital estrangeiro só estaria garantida quando se outorgasse segurança jurídica a esses capitais (HALLWARD-DRIEMEIER, 2003; YACKEE, 2010; POULSEN, 2010). Tal tipo de segurança seria alcançada mediante a assinatura de acordos de livre comércio e de investimentos. Esse discurso da abertura comercial teve reflexo no chamado Consenso de Washington, de 1989, e foi retomado na década seguinte pelos organismos internacionais de crédito, pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

Na década de noventa, a maioria dos Estados entrou nessa lógica por dois motivos: por um lado, acreditavam na promessa de entrada de capitais estrangeiros, já que funcionários de organismos internacionais e de governos explicavam que a cessão de soberania seria gerada em troca da chegada de capitais.³ Por outro lado, os Estados firmaram tratados em troca de credibilidade, quer dizer, para constituir a imagem de que o país receptor não violaria o direito de propriedade privada do investidor estrangeiro. Certas regras e normas globais chegaram em nível nacional sem exame prévio e se tornaram regras inquestionáveis (HALLIDAY, 2018). Nem os legisladores, nem os funcionários do governo levantaram dúvidas sobre as supostas bondades do sistema de proteção de investimentos. De fato, uma parte da literatura mostra que a cessão de soberania se fez sem evidências empíricas de que tal ação fosse ter como correlato um aumento significativo dos fluxos de investimentos (CAITISA, 2017). Por exemplo, um estudo da OCDE de 2018 conclui que

As várias dezenas de estudos econométricos que analisam se existe uma correlação entre a existência de [TBIs] e as entradas de IEDs nos países em desenvolvimento mostram resultados diversos e, às vezes, contraditórios. Alguns estudos encontraram uma correlação positiva, ao menos em certas configurações, outros encontraram uma correlação muito fraca, nenhuma, ou mesmo uma correlação negativa, e alguns estudos encontraram uma correlação entre [os TBIs] e maiores entradas, mas não necessariamente dos Estados com os que se firmou um tratado.⁴

³ Ver artigo de Luciana Ghiotto neste volume.

⁴ Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en.

Na última década, diferentes países começaram a questionar seus TBIs e a participação no Ciadi (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos). Nem todos os países seguiram a mesma estratégia; antes, vemos um leque de caminhos. Venezuela, Equador e Bolívia se retiraram do Ciadi e cancelaram grande parte de seus TBIs. O Equador inclusive realizou uma auditoria cidadã integral de seus TBIs e das demandas recebidas na arbitragem internacional. Outro caminho foi a revisão dos marcos de negociação de TBIs, como nos casos da África do Sul, Indonésia, Austrália e Brasil, que questionaram algumas cláusulas, especialmente relativas ao sistema de arbitragem investidor-Estado. Enquanto isso, organismos internacionais como a Unctad se inclinam para a opção da renegociação dos atuais TBIs com o objetivo de gerar cláusulas mais benéficas para os interesses do desenvolvimento sustentável e do “espaço para a política pública” (UNCTAD, 2013). As diferentes opções serão explicadas ao longo desse capítulo.

AS DEMANDAS INVESTIDOR-ESTADO: UM ATAQUE À DEMOCRACIA, AOS DIREITOS HUMANOS E AO MEIO AMBIENTE

Na década de 1990, foram promovidos tratados de comércio e investimento com a grande promessa de que sua assinatura geraria a chegada de capital estrangeiro e com isso o desenvolvimento e o bem-estar seriam alcançados. Mas 25 anos depois sabemos que essas promessas não só não se cumpriram, como, ao contrário, a assinatura desses tratados gerou efeitos negativos para os povos da região. Um desses efeitos é a grande quantidade de demandas interpostas pelos investidores estrangeiros através do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS) incluído nos tratados.

Os TBIs assinados incluem cláusulas que foram escritas de modo amplo para que a grande maioria dos movimentos de capital possa ser considerada um “investimento”. Um dos grandes problemas do sistema de proteção dos investimentos é justamente que as cláusulas dos tratados são tão amplas que a interpretação sobre sua violação fica sob decisão dos árbitros que formam parte do tribunal. Essa interpretação pode não ter nada a ver com as intenções que os Estados tiveram no momento de assinar os tratados.

À ampla definição de investimento soma-se o resto dos artigos incluídos nos tratados, como o Trato Nacional, o tratado de Nação Mais Favorecida, o Trato Justo e Equitativo, o Trato não discriminatório, a Proteção e Seguridade Plenas. Os tratados não permitem, ou proíbem totalmente, qualquer

requisito de desempenho para investidores, ao mesmo tempo que impedem os Estados de exigirem transferência tecnológica. Incluem, por sua vez, a figura de Expropriação Indireta, que faz com que medidas regulatórias do Estado que podem reduzir os lucros esperados pelo investidor pareçam uma expropriação. Cabe assinalar que as cláusulas de Expropriação Indireta e Trato Justo e Equitativo foram as mais utilizadas pelos investidores para demandar os Estados.

Um dos mais controvertidos mecanismos incluídos nos TBIs é o de solução de disputas investidor-Estado (ISDS), que possibilita que os investidores recorram aos tribunais de arbitragem internacionais quando consideram que seus investimentos foram afetados por uma decisão do Estado. Graças ao mecanismo ISDS, é possível passar por cima das cortes nacionais e demandar em disputas ante o Ciadi ou em várias opções de institutos arbitrais, tais como câmaras de comércio, como por exemplo a Câmara de Comércio Internacional (ICC) ou a de Estocolmo (SCC), entre outras. Dos quase 700 tratados de comércio e investimentos que os países da América Latina e do Caribe (ALC) assinaram, quase a totalidade inclui o mecanismo ISDS e isso permite demandas de investidores contra os Estados.

As demandas investidor-Estado contra os países da região

Desde a primeira demanda contra a Venezuela em 1996, os países de ALC receberam 282 demandas de investidores estrangeiros.⁵ Isso significa que cerca de 29% de todas as demandas mundiais conhecidas foram dirigidas contra países da ALC.⁶ De fato, do ranking de países mais demandados do mundo, o primeiro, terceiro e sexto países são da região (Argentina, Venezuela e México). No total, 22 países da ALC receberam ao menos uma demanda investidor-Estado até o momento, mas 73% de todas as demandas foram dirigidas contra somente cinco países: Argentina, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia.

Podemos observar que a quantidade de demandas foi aumentando nos últimos anos. Enquanto entre 1996 e 2006 foram registradas 91 demandas, na última década, entre 2009-2019, o número total

⁵ Os dados aqui apresentados correspondem ao informe *Impactos de las demandas de arbitraje de inversores contra Estados de América Latina y el Caribe* (Impactos das demandas de arbitragem de investidores contra Estados da América Latina e do Caribe), editado pelo Transnational Institute (TNI) em fevereiro de 2020. Os dados vão até dezembro de 2019. Para março de 2020, a quantidade de demandas investidor-Estado na região sobe para 293.

⁶ Os dados oferecidos são da página www.isds-americalatina-org, que registram a última informação e análise sobre os impactos do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado nos países da América Latina e Caribe. O número de demandas e as porcentagens aqui colocados foram atualizados até fevereiro de 2020.

Como a arbitragem de investimentos ameaça o direito à água

Para mitigar a pior crise econômica, social e política de sua história, a Argentina tomou diversas medidas de emergência. Em 2002, desvalorizou o peso e proibiu que as empresas aumentassem as tarifas dos serviços públicos para diminuir o mal-estar da população. Em 2003, diante da negativa do governo de subir a tarifa da água, as empresas francesas Suez e Vivendi, a empresa espanhola Águas de Barcelona e a empresa AWG, do Reino Unido, apresentaram uma demanda por cerca de USD 900 milhões perante o Ciadi, demanda conhecida como Vivendi vs Argentina II.

Essas empresas haviam conseguido concessões do sistema de água na Grande Buenos Aires em 1993 através da compra de ações da empresa *Aguas Argentinas SA (AySA)*. Na época da outorga tratava-se da maior concessão do mundo, com uma população de sete milhões de habitantes que aumentou para doze milhões em 2006 (ASPIAZU *et al.*, 2005). Mas esse ano a concessão foi rescindida porque: 1) existia um saldo enorme de multas que a empresa não havia pagado (onze multas em torno de \$ 10 milhões) por não cumprimento no contrato em matéria de investimento; 2) comprovou-se um alto nível de nitratos, acima do permitido, na distribuição de água potável em ao menos três distritos da Grande Buenos Aires, o que tornava a água distribuída não apta para o consumo humano.* Não obstante, devido ao motivo da rescisão do contrato, as empresas recorreram ao Ciadi para demandar a Argentina.

Em 2015, o tribunal do Ciadi decidiu o laudo a favor das empresas por um montante de USD 405 milhões. Em janeiro de 2018, o governo de Mauricio Macri fez um acordo com as empresas para pagar U\$S 257 milhões por esse laudo.**

Cabe mencionar que no total há em torno de nove demandas relacionadas ao setor de saneamento e distribuição de água e à crise de 2001, três das quais envolvem a empresa francesa Suez (ECHAIDE, 2017). A maioria dessas demandas foi decidida a favor do investidor e obriga o Estado argentino a pagar mais U\$S 850 milhões para as empresas, que aproveitaram a crise do país para enriquecer.

Atualmente, a Argentina é o país mais demandado do mundo via mecanismo ISDS, somando 62 demandas. Dessas, 45 já têm laudo de tribunais arbitrais e 40 delas foram resolvidas a favor do investidor. Até o momento, o Estado foi condenado a pagar mais de 9,2 bilhões de dólares.

* Serviços públicos - Decreto nº 303/2006 – Rescisão do Contrato de Concessão acordado entre o Estado Nacional e a empresa *Aguas Argentinas SA (AySA)* por culpa do Concessionário, março de 2006. Disponível em: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/303-06.htm>.

** CHARLOTIN, Damien. Argentina settles more arbitral awards with foreign investors. *IAReporters*, Jan. 2018. Disponível em: <https://www.iareporter.com/articles/argentina-settles-more-arbitral-awards-with-foreign-investors/>.

saltou para 165 demandas. Isso implica um aumento de 81% na quantidade de demandas. O ano de 2003 foi o que teve a maior quantidade de demandas contra países da região (25), principalmente devido à crise de 2001 na Argentina, quando a convertibilidade peso-dólar terminou e as tarifas dos serviços públicos foram congeladas. Isso levou a uma avalanche de demandas de investidores. Das 25 demandas desse ano, 20 foram contra a Argentina. Mais recentemente, em 2018, também se registrou um pico de 23 demandas, seis delas contra a Colômbia – que nesse ano foi o país mais demandado do mundo. Este *boom* de demandas concedeu à ALC um prêmio triste: o de ser a segunda região mais afetada mundialmente pelo sistema de proteção de investimentos depois da Europa.

Em geral, o setor econômico mais afetado por demandas investidor-Estado na ALC é o de mineração e exploração de hidrocarbonetos. Quase um quarto (65) das 282 demandas se referem a esse setor. Seguem fornecimento de eletricidade e gás (45 demandas), manufatura (32 demandas) e atividades financeiras e de seguros (25 demandas).

Estados, os eternos perdedores do sistema de arbitragem

No sistema de arbitragem, os Estados nunca ganham. Mesmo quando o Estado sai favorecido pelo laudo do tribunal, é obrigado a cobrir os gastos com os escritórios de advocacia e os custos de arbitragem. Esses gastos geralmente ultrapassam a média de USD 4,9 milhões de dólares por demanda.⁷ O Equador por exemplo, até 2013, havia gastado USD 155 milhões em defesas e custos de arbitragem (CAITISA, 2017). Além do mais, os Estados nunca podem iniciar uma demanda caso um investidor não respeite os direitos trabalhistas ou ambientais; só os investidores podem iniciar as demandas arbitrais. Os Estados ficam expostos apenas a receber tais demandas.

Os investidores exigem montantes extraordinários como indenização por lucros não realizados. O total reclamado até o ano 2020 ultrapassava os USD 223,613 milhões.⁸ Tendo em conta o número de casos já resolvidos (seja por decisão arbitral ou acordo de partes), ordenou-se que os Estados pagassem aos investidores o montante de USD 31,170 milhões. Com apenas um terço desse montante, a ONU estimou que superaria a pobreza extrema em 16 países latino-americanos. Por sua vez, esse montante

⁷ HODGSON, Matthew; CAMPBELL, Alastair. Damages and costs in investment treaty arbitration revisited. *Global Arbitration Review*, 2017. Disponível em: <https://globalarbitrationreview.com/article/1151755/>.

⁸ Dados extraídos do informe *Impactos de las demandas de arbitraje de inversores contra Estados de América Latina y el Caribe* (Impactos das demandas de arbitragem de investidores contra Estados da América Latina e do Caribe) (TNI, 2020).

é maior que os fluxos de investimento estrangeiro direto recebidos por Argentina, Colômbia e Chile juntos em 2018.

As demandas investidor-Estado não só evidenciam os privilégios dos investidores acima dos governos democraticamente eleitos e dos povos, como também são um espelho da assimetria profunda entre os países centrais e periféricos. 86% de todas as demandas contra países da ALC foram realizadas por investidores de Canadá, EUA e Europa. Um terço de todas as demandas são oriundas de investidores estadunidenses. Com 45 demandas, a Espanha segue os EUA como país de origem de investidores com mais demandas na região. Também existem demandas de investidores da região contra países da ALC, mas são poucas. Sobre este último tipo de demanda de investidores “da região”, pode-se observar que muitas delas são demandas de corporações transnacionais que têm seu domicílio legal em paraísos fiscais e usam os TBIs desses lugares porque lhes oferecem condições mais favoráveis. O caso de Barbados é emblemático neste sentido, onde investidores, em sua grande maioria estadunidenses, já demandaram o mesmo país seis vezes: a Venezuela.

A REFORMA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS: AS REFORMAS MARGINAIS E AS REFORMAS ESTRUTURAIS

Como temos observado, o sistema de proteção dos investimentos restringe a capacidade regulatória dos Estados e, além disso, resulta em somas milionárias de dinheiro público para pagar os investidores. Isso gerou numerosas críticas vindas de diferentes âmbitos. Atualmente, nos encontramos frente a uma encruzilhada acerca do futuro do marco jurídico internacional para os investimentos. Como assinalamos no começo do capítulo, há uma lista de países, instituições, acadêmicos(as), advogados(as) e organizações da sociedade civil que criticaram amplamente os efeitos dos TBIs e as demandas via mecanismo ISDS. A partir dessa posição crítica, muitos países avançaram em *reformas estruturais* mediante o cancelamento dos tratados, a saída do Ciadi ou inclusive a proibição do recurso à arbitragem internacional na legislação interna. O objetivo dessa mudança de paradigma foi retomar o controle da soberania e o espaço para regulamentar o investimento estrangeiro. Nas Américas encontramos nesse grupo os exemplos de Equador, Venezuela e Bolívia, mas há também os casos de África do Sul, Índia, Polônia, Tanzânia e Indonésia.

Por outro lado, há um número de países, empresas, lobistas, árbitros e advogados que está tentando que o sistema não mude, ou não mude muito. Encontramos aqui os países, blocos ou organismos

internacionais que desenvolveram ou promoveram *reformas marginais* sem sair do sistema. Essas propostas buscam modernizar o sistema para torná-lo mais aceitável sem modificar as suas bases, especialmente por meio de reformas processuais sem questionar a base do sistema, que é o conjunto de cláusulas que dá proteção ao investidor estrangeiro. Essas propostas estão ganhando importância em alguns espaços de tomada de decisão liderados pela UE, Canadá, EUA e China, e apoiadas pela indústria da arbitragem, que pretende expandir e blindar o sistema de ISDS. Estes mesmos também defendem a permanência dos TBIs ou TLCs existentes e a negociação de novos acordos.⁹

As propostas de reformas marginais, ou como mudar algo para que nada mude

Até alguns anos atrás, o debate sobre a reforma do ISDS se concentrava na denúncia de tratados e no questionamento da utilidade e legitimidade de ISDS, mas as recentes propostas de reforma estão minando esses esforços, reduzindo o espaço para alternativas mais sistêmicas. O debate concentra-se excessivamente em torno das propostas de mudança de alguns aspectos técnicos dos tratados, sobretudo no que se refere à engenharia do sistema. Aqui comentaremos algumas dessas propostas.

A) O SISTEMA DE TRIBUNAIS DE INVESTIMENTOS (ICS), A PROPOSTA DA UE QUE TORNA A DAR LEGITIMIDADE AO MECANISMO ISDS

Em 2015, a Comissão Europeia apresentou os resultados de uma consulta pública sobre o ISDS no Acordo de Parceria *Transatlântica de Comércio e Investimento* (TTIP) entre a UE e os EUA.¹⁰ 97% da cidadania havia votado pela rejeição desse sistema. Nesse mesmo ano, mais de 3 milhões de pessoas na Europa assinaram uma petição para rejeitar o TTIP e o acordo com o Canadá (Ceta). A toxicidade política do ISDS fazia-se cada vez mais evidente e já não era unicamente um debate entre especialistas, mas passou a ser um tema público. Nesse mesmo ano, a Comissão Europeia apresentou a revisão de todas as suas negociações de tratados de investimento, tendo elaborado uma proposta para substituir o mecanismo ISDS, que foi chamado de Sistema de Tribunais de Investimentos (ICS). Este novo mecanismo foi incluído no Ceta e no tratado com Vietnã, Singapura e, mais recentemente, nos tratados

⁹ Até fevereiro de 2020, somente a UE estava negociando 26 tratados de comércio e investimento, três deles com países da América Latina: Mercosul, México e Chile.

¹⁰ Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153044.pdf.

renegociados com Chile e México. Segundo a ex-comissária de Comércio, Cecilia Malmström, o ISDS sofria de uma “falta fundamental de confiança por parte do público”.¹¹

Apesar de ter sido apresentado como algo novo, o ICS continua oferecendo um amplo leque de direitos aos investidores. O uso que a Comissão Europeia faz de conceitos tão amplos e vagos como “arbitrariedade manifesta” e “trato justo e equitativo” continua deixando a porta aberta para que as grandes empresas demandem os Estados perante tribunais de arbitragem, igual ao que acontece com o atual sistema ISDS.¹² Como vimos na seção anterior, estas são as cláusulas através das quais a maior quantidade de demandas foi executada. As propostas de reforma impulsionadas pela UE têm a ver com uma maior transparência, amenizar os problemas que podem surgir em conflito com os interesses de advogados, que são ao mesmo tempo árbitros e assessores das partes, e reduzir a ambiguidade e, portanto, a ampla interpretação da linguagem em algumas das cláusulas mais substanciais. A última proposta da Comissão pretende integrar as disposições estabelecidas e futuras do ISDS naquilo que chama Tribunal Multilateral de Investimentos. Esse tribunal multilateral manterá uma lista permanente de árbitros e substituirá a natureza *ad hoc* do ISDS por um sistema de apelação permanente.

Diferentemente do que afirma a UE, o sistema ICS proposto pela Comissão Europeia não protege o direito dos governos de legislar. O texto do modelo de investimentos da UE não inclui nenhum elemento que possa impedir as empresas de contestar decisões de interesse público, tampouco que os árbitros decidam a favor dos investidores. De fato, os governos deverão defender que as medidas de interesse público são “necessárias” e servem a objetivos “legítimos” frente aos ataques dos investidores. Os casos serão resolvidos por advogados muito bem pagos – agora renomeados como “juízes” –, que continuarão tendo um forte incentivo econômico para interpretar a lei a favor dos investidores. Seus honorários procedem das partes litigantes e chegam a 3 mil dólares por dia.

¹¹ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5651.

¹² Informe *El Sistema de Tribunales de Inversiones puesto a prueba; La nueva propuesta europea perpetuará los ataques de los inversores a la salud y el medio ambiente* (O Sistema de Tribunais de Investimentos posto à prova; A nova proposta europeia perpetuará os ataques dos investidores à saúde e ao meio ambiente) (TNI, 2016). Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/investment-court-system-put-to-the-test>.

Modernização do acordo UE-México: incorporação da proteção de investimentos com o mecanismo ICS

Em 2018, a UE e o México iniciaram as negociações para a “modernização” do acordo de comércio vigente há mais de 15 anos. Um dos temas-chave na mesa de negociação refere-se à proteção dos investimentos das empresas multinacionais de ambos os blocos. A proposta concreta foi incluir um capítulo sobre a proteção de investimentos junto com o novo mecanismo de solução de controvérsias proposto pela UE: o Sistema de Tribunais de Investimentos (ICS). Caso a modernização do acordo seja aprovada, o sistema se expandirá, permitindo que as empresas, tanto do México como da UE, utilizem o mecanismo no caso de uma legislação ou qualquer medida pública ir contra os interesses privados das empresas multinacionais. Por sua vez, cabe assinalar que o México tem TBIs vigentes com 14 países da UE, então a incorporação de um capítulo de investimentos no acordo ampliará a proteção aos investidores dos outros 13 países restantes da UE.

A incorporação de um capítulo sobre investimentos blindaria as privatizações e as reformas pró-empresariais no setor do petróleo e do gás no México (OLIVET; PÉREZ ROCHA, 2018). Em dezembro de 2013, o governo mexicano abriu a exploração da indústria do gás e do petróleo para companhias estrangeiras. Empresas do setor da energia da UE, como Shell, BP e Total, têm um importante interesse no mercado petrolífero mexicano. O fortalecimento da proteção dos investimentos no marco do novo acordo blindará essas reformas. Será muito difícil para os futuros governos mexicanos reverter essas políticas sem correr o risco de serem demandados perante tribunais internacionais de investimento.

B) O PROCESSO DE REFORMA DE ISDS NA UNCITRAL

Em 2017, a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (Uncitral, sigla em inglês) foi eleita o espaço onde debater o ISDS. Uncitral é o órgão dedicado ao âmbito do direito comercial internacional e entre suas funções está a discussão global sobre o sistema de proteção aos investimentos. Dos 60 Estados-membros atuais, 10 são da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Venezuela). Em novembro de 2017, esses países se reuniram em Viena para iniciar os debates no recém-criado Grupo de Trabalho III sobre a reforma do sistema de Solução de Controvérsias entre investidores e Estados.¹³

No início do mandato, o grupo pretendia debater e identificar as principais preocupações e possíveis soluções com relação ao ISDS (KELSEY; SCHNEIDERMAN; VAN HARTEN, 2019). Entretanto, desde o começo, a Secretaria limitou os temas na agenda aos puramente procedimentais. Embora alguns governos tenham tentado apresentar posições substantivas questionando o sistema ISDS, o

¹³ Disponível em: https://uncitral.un.org/es/working_groups/3/investor-state.

debate foi levado para o aspecto técnico, de engenharia legal, e não para o político. Rapidamente isso levantou algumas queixas, sobretudo de países do Sul global, que são os mais afetados pelo sistema, já que não encontraram lugar para expor as críticas e questionar os impactos desse sistema em suas economias. Segundo a advogada australiana Anthea Roberts, a presença de mais países do Sul global foi notável nessas reuniões, mostrando o interesse político desse instrumento.¹⁴ No entanto, a agenda da UE, Canadá, Japão e EUA, principalmente, continua determinando o devir das negociações.

Assim, as inquietudes processuais se concentraram em quatro categorias relacionadas a: 1) uniformidade, coerência, previsibilidade e correção das decisões arbitrais; 2) os árbitros e os tomadores de decisão; 3) o custo e a duração dos casos; e 4) o financiamento dos casos por terceiras partes.¹⁵ Essa categorização deixa claro que o foco de negociação são os aspectos de procedimento, eliminando a possibilidade de uma reforma estrutural do sistema.

A última sessão do grupo de trabalho III na Uncitral teve lugar em janeiro de 2020. Apesar de nas sessões anteriores ter existido uma mínima discussão política, nessa última sessão, como relata Roberts, o salto foi muito claro, de um debate com posicionamentos políticos (com algumas diferenças entre países) para um puramente técnico sobre como seria na prática a reforma do ISDS. Por exemplo, que tipo de modelo pode ser adotado para o financiamento, ou como funcionaria um organismo permanente de apelação. A reunião terminou sem ter resolvido os assuntos mais relevantes em relação ao ISDS e aos impactos ambiental, social e econômico, e isso parece ser a tendência explícita para as próximas reuniões.¹⁶

Além do mais, chama a atenção que o processo de reforma na Uncitral esteja sendo conduzido por indivíduos e instituições que se beneficiam diretamente do sistema ISDS, atores que têm interesses criados em mantê-lo vivo. Embora seja um processo dirigido pelos governos, muitos dos representantes são pessoas com trajetória de trabalho na arbitragem de investimentos, tanto no setor público quanto privado.

Em suma, tanto o processo de reforma conduzido pela UE (e em parte apoiado pelo Canadá) quanto o processo da Uncitral deixaram de fora qualquer possibilidade de refletir profundamente a utili-

¹⁴ Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/author/aroberts/>.

¹⁵ Disponível em: <https://www.iisd.org/itn/es/2019/12/17/what-to-expect-in-the-january-2020-session-of-uncitral-working-group-iii-on-isds-reform-nathalie-bernasconi-osterwalder-lise-johnson/>.

¹⁶ Disponível em: <https://ielp.worldtradelaw.net/2020/02/guest-post-pragmatism-and-flexibility-in-uncitral-working-group-iii-too-much-of-a-good-thing.html>.

dade do sistema, sobretudo para os países do Sul Global. Os verdadeiros temas ficam completamente relegados a problemas de engenharia legal e a procedimentos.

As propostas de reforma estrutural: o surgimento de uma crítica mundial contra o ISDS

No contexto do crescente descontentamento com o regime de proteção aos investimentos, alguns países começaram a cancelar alguns de seus TBIs. Inclusive, instituições como a Unctad e a OCDE, que antes se mostravam ferrenhas defensoras do sistema, agora começam a questionar as bases deste (GHIOTTO, 2017). Durante a onda de críticas ao TTIP, a maior associação de juízes e fiscais da Alemanha (com 15 mil membros) instou o governo a “reduzir de forma significativa o recurso para a arbitragem no contexto da proteção de investidores internacionais”.¹⁷ Ao menos três países da América Latina saíram da convenção do Ciadi: Equador, Bolívia e Venezuela, e denunciaram parte de seus TBIs. Outros começaram a cancelar seus acordos (Indonésia, África do Sul, Tanzânia, Índia, Itália, Polônia, entre outros) e alguns avançaram no sentido de desenvolver modelos alternativos de TBIs (Brasil, Indonésia). O governo de El Salvador, após ser demandado pela *Pacific Rim Mining*, reformou sua lei de investimento nacional para prevenir que mais demandas sejam levadas ao Ciadi.¹⁸ A Índia também negocia com um novo modelo de tratado, embora siga permitindo ISDS.

Na academia, cada vez mais somam-se vozes críticas ao regime de proteção de investimentos. Professor da Osgoode Hall Law School, Gus Van Harten foi um dos primeiros acadêmicos críticos. Com respeito ao processo de reformas na Uncitral, embora reconheça algumas melhorias, ele teme que, se as negociações correrem mal, acabaremos com um “ISDS institucionalizado com todas as suas falhas incluídas”. Se esse fosse o caso, seria necessário rejeitar a proposta e pedir o fim de ISDS.¹⁹ Outros analisam de maneira crítica a utilidade do regime internacional de investimentos, sobretudo para os países do Sul Global.²⁰

¹⁷ Disponível em: https://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2016/english_version_deutsche_richterbund_opinion_ics_feb2016.pdf.

¹⁸ Para o caso de El Salvador, ver: PÉREZ ROCHA, Manuel. When Corporations Sue Governments. *New York Times*, 3 Dec. 2014. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/12/04/opinion/when-corporations-sue-governments.html>.

¹⁹ Disponível em: <https://www.cigionline.org/articles/it-time-redesign-or-terminate-investor-state-arbitration>.

²⁰ Para uma lista extensiva de críticas do âmbito acadêmico, ver: BONNITCHA, Jonathan; POULSEN, Lauge; WAIBEL,

Novos modelos de tratados de proteção de investimentos: facas de dois gumes?

Alguns dos países que denunciaram seus TBIs decidiram ao mesmo tempo desenvolver novos modelos de tratados de proteção de investimentos. Trata-se de modelos que restringiram os direitos dos investidores, mas que continuam dando proteção e, na maioria dos casos, não impossibilitam que os investidores recorram à arbitragem internacional para resolver disputas.

Dois países que estabeleceram modelos diferentes de tratados de investimento são Brasil e Índia. Em 2015, a Índia iniciou a revisão de seu modelo de TBI. Também em 2015, o Brasil assinou seus primeiros Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) com alguns países latino-americanos (México, Chile, Colômbia) e outros africanos (Moçambique, Angola). Mais recentemente, em janeiro de 2020, ambos os países firmaram um ACFI mútuo, proporcionando uma combinação de dois dos modelos de tratado mais inovadores desenvolvidos nos últimos anos.²¹ É importante ressaltar que, embora o modelo ACFI possua características novas, mantém cláusulas similares aos TBIs, como o Trato Nacional e Trato de Nação Mais Favorecida, ainda que mais limitadas; tampouco inclui obrigações vinculantes (requisitos de desempenho) para os investidores (ARROYO; GHIOTTO, 2017). Esse modelo não incorpora o mecanismo ISDS, já que cria um mecanismo específico Estado-Estado com vários passos para a conciliação entre as Partes antes de chegar à controvérsia. Incorpora para isso a figura de Pontos Focais Nacionais e *Ombudsman*. Entretanto, não está claro ainda como esse mecanismo de solução de controvérsias funcionará na prática.

A decisão dos governos de negociar novos tratados de proteção de investimentos, mesmo que baseados em modelo de tratado que restrinja os benefícios do investidor, é altamente questionável, já que não há benefícios comprovados que justifiquem estender direitos extraordinários aos investidores estrangeiros, ainda que mais limitados do que no passado.

A NECESSIDADE DE AUDITORIAS INTEGRAIS PARA ENTENDER OS CUSTOS E BENEFÍCIOS DO REGIME DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS: A EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA NO EQUADOR

Em maio de 2013, o governo do Equador iniciou um processo de auditoria integral de seus TBIs e das demandas recebidas em tribunais arbitrais com o propósito de examinar sua legalidade e impacto de

Michael. *The political economy of the investment treaty regime*. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: https://www.laugepoulsen.com/uploads/8/7/3/0/87306110/iias_fdi_and_development_bonnitcha_poulsen_waibel.pdf.

²¹ Disponível em: <https://iisd.org/itn/es/2020/03/10/the-best-of-two-worlds-the-brazil-india-investment-cooperation-and-facilitation-treaty-martin-dietrich-brauch/>.

aplicação. Para esse processo, formou-se a *Comisión de Auditoría Integral de los Tratados de Inversión y el Sistema de Arbitraje* (Comissão de Auditoria Integral dos Tratados de Investimento e do Sistema de Arbitragem – Caitisa).²² Esta comissão foi formada por especialistas da sociedade civil, funcionários governamentais representando o Estado equatoriano, pessoas do mundo acadêmico e do direito, dentre os quais estava o acadêmico M. Sornarajah e o ex-procurador do Tesouro argentino, Osvaldo Guglielmino. O informe final foi apresentado em maio de 2017, e o governo equatoriano aceitou todas as recomendações, incluindo a terminação de 16 TBIs vigentes naquele momento.

As descobertas do informe de auditoria (CAITISA, 2017) evidenciaram que os TBIs no Equador não cumpriram as promessas de atração de investimento estrangeiro para o país. E mais: o informe concluiu que, dos sete grandes investidores estrangeiros no Equador, somente 23% provinham de países com os quais havia assinado um TBI, e o principal fluxo de IED para Equador provinham de Brasil, México e Panamá, com quem o Equador não tinha nenhum TBI assinado. Enquanto as promessas de investimentos e desenvolvimento não se materializaram, os custos públicos foram extraordinários, e os investidores saíram altamente favorecidos nos casos contra o Equador. Em 2014, o Equador era o quinto país mais demandado do mundo e acumulava processos por um total de 21,2 bilhões de dólares em termos de compensação por suposta violação dos acordos de proteção aos investidores estrangeiros.²³ Além disso, a auditoria demonstra que os TBIs assinados pelo Equador contradizem e diminuem os objetivos de desenvolvimento colocados na Constituição e no Plano Nacional do Bem-Viver.²⁴

O exemplo do Equador mostra, assim, a importância de os países realizarem auditorias sobre todos os TBI vigentes e as demandas recebidas por investidores estrangeiros. Mediante a construção de dados e a realização de estudos, a Caitisa evidenciou os desequilíbrios presentes nos atuais tratados e propôs outras maneiras de atrair investimento estrangeiro, sem a necessidade de ficar de pés e mãos atados frente aos investidores.

²² Disponível em: <https://caitisa.org/>.

²³ Disponível em: <https://www.tni.org/en/node/23500>.

²⁴ A constituição equatoriana de 2008, em seus artigos 3, 276, 277, 283, 284, 313-318, 339, 222, ordena que o Estado regule o investimento estrangeiro para que cumpra um papel positivo na consecução do *Plan para el Buen Vivir* (Plano para o Bem-Viver). Entretanto, os TBIs incluem elementos de erosão das competências estatais.

ALGUMAS NOTAS FINAIS

Nos dias atuais, estamos presenciando uma segunda onda de governos que se apressam em assinar novos TBIs com a mesma justificativa dos anos noventa e sem levar em consideração ou fazer uma análise detalhada dos impactos que esses tratados trazem. Urge um debate público e a fundo sobre os verdadeiros custos do sistema de proteção de investimentos que fazem parte da arquitetura de impunidade das corporações que foi construído e fortalecido nas últimas décadas. Diante da atual crise civilizatória e do colapso climático, fazem-se necessários Estados que possam implementar medidas efetivas para combater a destruição do meio ambiente e o crescente mal-estar dos povos na ALC, sem precisar temer uma demanda por parte das corporações transnacionais. Para isso, os governos deveriam poder estabelecer requisitos de desempenho para os investimentos estrangeiros, o que é impossível, visto o atual sistema de proteção de investimentos.

Vimos que a necessidade de reformar o sistema já é uma realidade, mas o que fizemos notar neste capítulo é que nem todas as propostas de reforma têm o mesmo caráter, ao contrário. Por um lado, identificamos certas propostas que podem ser consideradas como reformas marginais. Estas têm como um de seus protagonistas a UE, com a proposta de gerar um Sistema de Tribunais de Investimentos e a Corte Multilateral de Investimentos, que implica a aplicação de mudanças de procedimento que não alteram os fundamentos do atual sistema. Na prática, é mudar algo para que nada mude. Por outro lado, assinalamos a existência de um grupo crescente de países que entende a necessidade de avançar em uma reforma estrutural do sistema. Levaram essas propostas a âmbitos internacionais, como a Uncitral, mas também realizaram ações concretas no interior de suas fronteiras, como a denúncia de tratados, a saída do Ciadi ou a criação de novos modelos de tratados sobre investimento. Dentro desse grupo, os caminhos de ação foram diversos e com distintas profundidades, mas coincidem em focar nas *regras* em si, que são a essência do sistema (os tratados, as cláusulas), e não tanto em suas formas (quem são os árbitros, como serão eleitos etc.).

Aqui não queremos dizer que as reformas marginais sejam estéreis. Essas mudanças eram impensáveis até duas décadas atrás e hoje são parte do conjunto das críticas ao sistema. Mas é preciso assinalar que as propostas focadas sobre as reformas procedimentais deixam de lado perguntas básicas que os Estados da região devem se fazer, 25 anos depois dos primeiros tratados. Investimento estrangeiro para quê? Quem se beneficia e a quem afeta? Em que condições? Cumprem com os objetivos de desen-

volvimento e bem-estar para os povos? A atual teia de TBIs não permite a discussão sobre incorporar requisitos de desempenho nem nenhum tipo de condições ao investidor.

Como será o futuro do regime de investimentos é algo que ainda está para ser definido e, para isso, é fundamental o papel da sociedade civil de promover o debate e a mobilização social, assim como a participação ativa dos países do Sul Global nos processos de tomada de decisão na esfera internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, A.; GHIOTTO, L. Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Revista Relaciones Internacionales*, v. 26, n. 52, 2017.
- ASPIAZU, D. *et al.* Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. *Cuadernos del Cendes*. Buenos Aires, 2005.
- CAITISA. *Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en materia de inversiones en Ecuador*. Informe ejecutivo. Quito, mayo 2017.
- ECHAIDE, J. Condicionantes sistémicos para un concreto ejercicio del derecho humano al agua: un análisis del caso Suez vs. Argentina ante el CIADI. In: ECHAIDE, J. (comp.). *Inversiones extranjeras y responsabilidad de las empresas: problemáticas en torno al CIADI, los TBI y los derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2017.
- GHIOTTO, L. ¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones. In: ECHAIDE, J. (comp.). *Inversiones extranjeras y responsabilidad de las empresas: problemáticas en torno al CIADI, los TBI y los derechos humanos*. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2017.
- HALLIDAY, T. Plausible folk theories: throwing veils of plausibility over zones of ignorance in global governance. *The British Journal of Sociology*, v. 59, n. 4. dic. 2018.
- HALLWARD-DRIEMEIER, M. *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit... and they could bite*. Report WPS-3121. World Bank Policy Research Working Paper, 2003.
- KELSEY, J.; SCHNEIDERMAN, D.; VAN HARTEN, G. *Phase 2 of the UNCITRAL ISDS Review: Why 'Other Matters' Really Matter*. Osgoode Legal Studies Research Paper. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3329332.

- OLIVET, C.; PÉREZ ROCHA, M. *Desenmascarados: los derechos corporativos en el renovado TLC México-Unión Europea*. Reporte. [S. l.]: TNI; IPS, 2018.
- POULSEN, L. *The importance of BITs for Foreign Direct Investment and Political Risk Insurance: revisiting the evidence*. Yearbook of International Investment Law and Policy 2009/2010. New York: Oxford University Press, 2010.
- UNCTAD. *Towards a new generation of International Investment Policies: UNCTAD's fresh approach to a Multilateral Investment Policy Making*. *IIA Issue Notes*, 5/2013. New York: Naciones Unidas, 2013.
- YACKEE, J. *Do Bilateral Investment Treaties Promote Foreign Direct Investment? Some Hints from Alternative Evidence*. Legal Studies Research Paper Series, Paper n. 1. Madison: Universidad de Wisconsin, 2010.

ACORDOS DE SERVIÇOS DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Alguns elementos

Adhemar S. Mineiro¹

INTRODUÇÃO

A base organizada para a negociação da liberalização do setor de Serviços é o chamado Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, o AGCS (ou Gats, em inglês, sigla pela qual é mais conhecido). O AGCS é base estruturante do acordo de criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995.²

Este Acordo começa pelas seguintes definições básicas:

Reconhecendo a importância crescente do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial;

¹ Economista, doutorando do PPGCTIA-UFRRJ (Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária) e assessor da Rebrip (Rede Brasileira pela Integração dos Povos).

² Original: “Prior to the 1970s, transnational economic transactions which involved a services element were not commonly described as ‘international trade’ in such services. The provision by one firm of financial services through an affiliate in a foreign country to foreign consumers, for example, or the teaching of foreign students in a private university, was not conceptualized as ‘trade’ in financial services or education services. They were more likely to be framed as instances of foreign direct investment, foreign establishment, or as issues of immigration and border control. One of the major innovations in the domain of international economic governance over the last two decades has been the creation of an international legal regime governing international trade in services. The watershed moment came in 1995 with the coming into force of the General Agreement on Trade in Services (GATS) at the conclusion of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations – almost a half century after its equivalent in the goods area, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)” (SHEKHAR, Soumya. *Definition of Trade in Services: A Critical Analysis*. April 24, 2013). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2267472>.

Desejando estabelecer um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços com vistas à expansão do mesmo, sob condições de transparência e liberalização progressiva e como forma de promover o crescimento de todos os parceiros comerciais e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento;

Desejando a rápida obtenção de níveis de liberalização progressivamente mais elevados no comércio de serviços mediante sucessivas rodadas de negociações multilaterais que objetivem a promoção dos interesses de todos os participantes na base de vantagem mútua e lograr um equilíbrio geral de direitos e obrigações e, ao mesmo tempo, respeitando os objetivos das políticas nacionais;

Reconhecendo o direito dos membros de regulamentar e de introduzir novas regulamentações sobre serviços dentro de seus territórios para atingir os objetivos nacionais e, dadas as assimetrias existentes com respeito ao grau de desenvolvimento das regulamentações sobre serviços em diferentes países, a necessidade particular de os países em desenvolvimento exercerem tal direito;

Desejando facilitar a participação crescente dos países em desenvolvimento no comércio de serviços e na expansão de suas exportações de serviços, mediante o fortalecimento da capacidade nacional de seus serviços, de sua eficiência e competitividade;

Levando em consideração particular a séria dificuldade dos países de menor desenvolvimento relativo em vista de sua situação econômica especial e de suas necessidades comerciais, financeiras e de desenvolvimento.

Ou seja, a organização da liberalização de serviços, apesar de assumir o princípio da liberalização progressiva, dentro do negociado no AGCS, reconhece aos países em desenvolvimento o direito de regulamentar o setor de serviços com o intuito de atingir “objetivos nacionais” – isto é, pelo acordado na OMC, a regulamentação dos setores de serviços com o objetivo de garantir direitos à população do país, por exemplo.

A própria OMC estima que, embora hoje representem a ampla maioria das atividades econômicas e de emprego, os serviços ainda são uma fração menor do comércio mundial:

Embora atualmente os serviços representem mais de 60% da produção e emprego globais, eles representam não mais de 20% do comércio total. Essa parcela – aparentemente modesta – não deve ser subestimada. Muitos serviços, que há muito são considerados atividades domésticas genuínas, se tornam cada vez mais móveis internacionalmente. É provável que esta tendência continue devido à introdução de novas tecnologias de transmissão (por exemplo, serviços bancários eletrônicos, telessaúde ou teleducação), a abertura

em muitos países de monopólios de longa data (por exemplo, telefonia vocal e serviços postais) e reformas regulatórias em setores até agora fortemente regulamentados, como o transporte. Combinadas com as mudanças nas preferências do consumidor, essas inovações técnicas e regulatórias aprimoraram a “negociabilidade” dos serviços e, assim, criaram a necessidade de disciplinas multilaterais.³

Assim, há que considerar que as negociações de serviços, feitas de forma estruturada baseadas no AGCS, já se desdobram há cerca de um quarto de século. Pelas definições, elas envolvem os chamados quatro modos de prestação de serviços:

- Modo 1: Fornecimento Transfronteiriço - do território de um país ao território de qualquer outro país;
- Modo 2: Consumo no Exterior - no território de um país para consumidores de serviços de qualquer outro país;
- Modo 3: Presença Comercial - pelo prestador de serviços de um país, por intermédio da presença comercial, no território de qualquer outro país;
- Modo 4: Movimento de Pessoas - pelo prestador de serviços de um país, por intermédio da presença de pessoas naturais deste país, no território de qualquer outro país.

Vistos desta forma, normalmente, o chamado Modo 2 é o mais simples (turismo, por exemplo); o Modo 4, o mais complicado (implica migração); e os modos 1 (efetivamente exportação de serviço) e 3 (transnacionalização), os mais negociados.

Talvez o ponto mais importante dessa discussão sobre serviços seja o fato de que uma parte expressiva dos chamados serviços, apesar de muitas vezes serem pagos, de alguma forma, não são efetivamente mercadorias (como no comércio de bens), sendo muitos deles colocados como direitos a serem usufruídos pela população, onde a barreira do “pagamento” para o acesso ao direito pode ser de fato um impedimento para a sua efetivação. Por isso, inclusive, muitos desses serviços associados com direitos como água e saneamento, energia, saúde, educação, transportes, comunicações e correios, e muitos outros, aparecerem na maior parte dos países como serviços públicos. Apesar do acordado no AGCS da OMC, na própria OMC e, em especial, nos acordos bilaterais o direito nacional à regulação acaba sendo secundário em relação aos direitos de investidores e companhias transnacionais prestadoras dos serviços.

³ Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm.

No caso da América Latina e do Caribe essa discussão apareceu muito evidente a partir dos chamados “programas de ajuste”, e uma de suas exigências, dentro da visão do chamado Consenso de Washington das chamadas instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, as privatizações, que já antes dos acordos de comércio colocavam o tema da privatização de serviços públicos e a presença comercial (Modo 3) de empresas internacionais em vários desses serviços. Assim, é de observar que a estratégia de avançar na liberalização dos serviços vai muito além dos acordos de comércio em si e tem forte relação com a nova fase de hegemonia da globalização financeira, que implica a abertura de oportunidades de negócios nas mais variadas áreas de operação em nível mundial, várias delas associadas à área de serviços. Aqui, vale ainda observar que os próprios serviços financeiros são objeto da negociação na área de serviços. Além dos capítulos de investimentos dos acordos (ou combinados com estes), podem dar aos agentes financeiros ao mesmo tempo liberalização na sua própria área de atividade e oportunidades de garantir sua operação em outras áreas.

Os acordos de comércio oferecem no fundo a segurança jurídica que as empresas envolvidas nesses processos de privatização precisam para não correr riscos em suas operações, criando uma regulamentação muitas vezes supranacional que garante a sua operação permanente para além dos governos de plantão, o que é muito importante em especial em uma região sujeita a mudanças rápidas e às vezes bruscas, como é a América Latina e o Caribe.

A esse respeito, vale observar que, no período recente, vivemos ainda no contexto da crise de 2007/2008, no mundo e na nossa região. Nesse contexto turbulento e de mudanças bruscas, primeiro há que entender o quadro de saída da crise daquele momento e depois os efeitos desse movimento em nossa região.

A CRISE DE 2007/2008 E SEU IMPACTO NA REGIÃO

A crise de 2007/2008, mais do que uma “crise de hipotecas”, atingiu o mercado financeiro internacional como um todo. Esta vinha, desde o processo de forte liberalização financeira dos anos 1990, se interligando cada vez mais. Os efeitos de uma crise que começou no mercado de hipotecas e aplicações de risco (*subprime*) nos EUA só se diversificaram rapidamente por conta dessa interconexão entre os mercados financeiros e da falta de controles sobre movimentação de capitais que foi se estabelecendo.

A generalização da crise, atingindo também as empresas não financeiras que operaram nos mercados financeiros buscando aumentar sua rentabilidade, em especial nos chamados “mercados de derivativos”, acabou comprometendo também um conjunto de grandes corporações. Entre as corporações financeiras e não financeiras no mercado, e também entre os agentes de governo, expandiu-se o discurso do “*too big to fail*”: *excessivamente grande para quebrar*. Assim, politicamente se constituiu o G20 para, inicialmente, promover uma reorientação de uma economia financeira e excessivamente liberalizada do ponto de vista das aplicações financeiras (esse era o diagnóstico presente no documento do G20 desde a sua constituição em 2008, até as suas reuniões em Toronto, no meio do ano, e em Seul, no final do ano, em 2010). Ao lado dessa avaliação, a necessidade de unir novos atores ao grupo de grandes países detentores de riqueza financeira, em especial a China, para tentar não apenas encontrar uma solução, mas para ajudar a bancar essa solução (inclusive com uma recapitalização das chamadas “instituições de Bretton Woods”, como o Banco Mundial e o FMI). Esses recursos, e outros alavancados em nível nacional, acabaram servindo para salvar uma parte das grandes corporações internacionais, em especial as financeiras. Assim, saímos daquele momento com uma grande dívida dos Estados nacionais para salvar as grandes corporações, de um lado, e o crescimento de outros atores nas finanças internacionais, com destaque para a China.

Do endividamento dos Estados nacionais advêm duas políticas que ficaram explícitas nos anos seguintes. De um lado, em especial no quadro europeu, as duríssimas políticas de ajuste (ao endividamento público para salvar as corporações privadas sucedeu um ajuste do setor público), que passaram a ser “traduzidas” progressivamente para os documentos do G20, onde hoje são hegemônicas. De outro, nos EUA e, posteriormente, também na Europa, quando passou a ser também adotada pelo Banco Central Europeu quando as políticas de ajuste pareceram conduzir a situações sem saída, as políticas de expansão monetária, sob o rótulo de “*quantitative easing*”. Essa forte expansão monetária, jogando os juros para o patamar de 0% nos Estados Unidos e Europa (e números ligeiramente negativos no Japão), permite dar um novo fôlego à atividade financeira. A partir desses movimentos, os mercados de câmbio, *commodities* e outros passam por fortíssimos movimentos especulativos, com movimentos bruscos nos preços de ações, *commodities*, taxas de câmbio, títulos e, mais uma vez, derivativos. A variação brusca dos preços de *commodities* impactou fortemente as economias latino-americanas, mas também, como vemos agora, está na raiz das agudas turbulências políticas que vive a região.

Por outro lado, a recapitalização das agências de Bretton Woods e a forte liquidez dos mercados privados advindas das políticas de expansão monetária colocam a discussão sobre como buscar es-

paços de valorização para o excesso de riqueza financeira. Nesse quadro, se expandem no discurso de FMI, Banco Mundial e outras agências, assim como nos discursos do G20 desde a reunião de Seul em 2010, e dos investidores privados, os planos para fortes investimentos em infraestrutura, nos quais esses capitais seriam sócios, via empréstimos ou esquemas como as parcerias público-privadas (PPPs), entre outros.

Muitas dessas parcerias se oferecem na área de serviços. Daí a defesa da efetivação de megaprojetos de infraestrutura nas mais variadas áreas, mas em especial nas áreas de logística (transportes) e telecomunicações, produz pelo menos até 2018. Desde 2019, há que apontar que a identificação pelos aplicadores financeiros de que o risco de uma nova crise era muito presente fez com que o afã por financiamento de investimento em projetos de infraestrutura no conjunto de países conhecidos como “emergentes” fosse pouco a pouco perdendo a euforia.

O terceiro elemento importante é o aumento do papel da China no mundo financeiro, seja diretamente, através de seus bancos de desenvolvimento e empresas fortemente capitalizadas e projetos de desenvolvimento chineses que vêm acompanhados de fundos para sua viabilização (como a iniciativa “Um Cinturão, uma Rota”), seja através de um sistema financeiro que vai sendo articulado com outros países, mas no qual os chineses aparecem como hegemônicos (como no caso de agências como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, ou o Novo Banco de Desenvolvimento, o chamado “Banco dos Brics”), ou ainda pelo aumento do peso chinês nas decisões das velhas agências de Bretton Woods. Essa expansão financeira chinesa se dá concomitantemente a uma estratégica disputa de fundo, estrutural e geopolítica, que vai além da economia e das finanças, pela hegemonia internacional. Sem entrar nessa rica discussão, o importante é ressaltar que essa expansão dos capitais chineses e de projetos e investimentos chineses tem forte impacto na América Latina, também por sua relação com o desenvolvimento da infraestrutura regional, e mais ainda porque, ao contrário dos capitais das antigas fontes nos mercados hegemonzados por EUA, Europa e Japão, os investimentos estratégicos da China não parecem recuar diante da ameaça de uma nova aguda crise financeira, mostrando resiliência invejável, a princípio por se articularem com um projeto de longo-prazo de desenvolvimento chinês no mundo e por estarem ancorados nas garantias financeiras do Estado chinês. Para a América Latina, de um lado, a disponibilidade desses capitais chineses pode representar algum fôlego no curto prazo; de outro, a articulação com o projeto chinês de longo prazo recoloca para os países latino-americanos um papel do qual eles já tentaram fugir no passado – exportadores de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas e importadores de produtos manufaturados. Temos na América Latina uma

extensa literatura econômica e política crítica a respeito dessa estratégia de articulação internacional de experiências passadas na região.

Assim, tanto a crise recente que vivemos na região como as disputas a respeito do futuro são ainda decorrência da crise que vivemos no final da primeira década desse século. Esse processo, que vinha acontecendo de maneira gradual, acelerou-se fortemente nesse último ano, com explosões sociais por toda a região e a rediscussão aberta das opções. Evidentemente, a explicitação do posicionamento estadunidense a respeito da China e da região tem aqui um papel importante a partir do governo Trump e da volta aberta do “*America First*”, o unilateralismo na tomada de posição e defesa dos interesses de mais curto prazo dos EUA. Entretanto, a crise regional é um confronto de longo prazo entre as elites e as maiorias sociais por toda a América Latina que vem se aprofundando e cujos desdobramentos vamos ver no próximo período, mas que tende a ser um espaço definidor de situações sociais e de estratégias de desenvolvimento para o futuro da região.

Do ponto de vista desta discussão, vale assinalar que tanto a expansão dos capitais reforçados pela liquidez das políticas de expansão monetária nos países capitalistas desenvolvidos como os projetos estratégicos de expansão chinesa reforçam a tendência de expansão em serviços, como dito antes, em especial nas áreas de infraestrutura, tais como transportes, telecomunicações e energia, dentre outras. Vale lembrar ainda que na área de serviços encontram-se os chamados “serviços ambientais”, que podem ainda ser turbinados pelo processo de financeirização que se organiza a partir dos acordos climáticos em curso (Conferências do Clima, Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris e outros). Assim, o motor que pressiona a expansão dos acordos de serviços, visando abrir espaços e dar o arcabouço de segurança institucional necessário aos investimentos que vão se alastrando pela região, segue funcionando e mantendo a pressão.

Por outro lado, as crises sociais e políticas recentes em vários países apontam para limites, ao menos setoriais, dessa expansão. Nas reivindicações das populações nas ruas, de Santiago a Bogotá, ou pelo voto na Argentina, critica-se fundamentalmente que os últimos 25 anos de liberalização não garantiram necessariamente para a população o acesso a direitos básicos que voltam a ser demandados – como educação, saúde, transporte, energia, sistemas de aposentadoria, água e saneamento, comunicações e correios, entre outros. Esse acesso foi limitado pelas regras institucionais, pela desigualdade regional e, sobretudo, pelo preço de acesso aos serviços. Mesmo em países que falam em uma nova institucionalidade jurídica, como o Chile, onde a proposta de uma nova Constituinte surge como possível elemento de resolução do impasse político, se torna evidente a diferença entre as demandas da

população, a sua representação em um quadro de soberania nacional e as limitações dessa soberania presentes nos acordos de comércio que, ao fim, limitam a soberania nacional e estabelecem elementos de soberania compartilhada.

MARCOS GERAIS DA NEGOCIAÇÃO GLOBAL SOBRE SERVIÇOS

Como dito anteriormente, o marco para as discussões de serviços é o AGCS, um dos acordos estruturantes da OMC, vigente a partir de 1995.

O AGCS foi estruturado para abranger um grande negócio, compreendendo, segundo a própria OMC, cerca de 60% de toda a atividade econômica no conjunto dos países do mundo.

De acordo com o AGCS e capítulos de serviços presentes em acordos bilaterais, plurilaterais e regionais de livre comércio, os Estados concordam em abrir a economia para fornecedores estrangeiros de certos serviços, dependendo da abrangência do acordo. Nesses serviços, os fornecedores estrangeiros devem receber tratamento pelo menos tão favorável quanto os oferecidos aos fornecedores locais, igualando o tratamento de agentes econômicos nacionais e internacionais. Os governos ficam então limitados no estabelecimento de limites para o número de fornecedores de serviços que operam em seu mercado ou na imposição de requisitos para conteúdo local ou regulamentação dos serviços. Dependendo da abrangência do acordo, muitas formas de regulamentação e defesa dos consumidores ficam inviabilizadas para os Estados nacionais.

Outro ponto importante no processo de negociação na área de serviços, que é uma área nova, com muitos novos serviços que são criados, é a disputa em torno da negociação por listas “positivas” ou “negativas”. No caso das listas positivas, os países oferecem positivamente os serviços que vão liberalizar. No caso de listas negativas, ao contrário, excluem da liberalização (por isso, a lista é chamada negativa) os setores que querem preservar do processo de liberalização. Como esse é um setor dinâmico, onde novas formas de serviços aparecem a todo momento, trabalhar com as chamadas “listas negativas” é, no final, uma restrição fundamental, pois os Estados liberalizam de antemão setores que ainda não existem e que serão criados. No caso das “listas positivas”, cada setor será negociado caso a caso.

Em geral, este é um mercado novo, com grande rentabilidade. Nele têm se expandido fundamentalmente as grandes corporações transnacionais, uma vez que boa parte dos serviços supõe escalas de

operação difíceis de viabilizar para empresas pequenas. Vale lembrar que parte expressiva dos serviços era estruturada para ser ofertada pelos Estados, como serviços públicos. Com a privatização a partir dos anos 1980, parte deles passou a ser operada por empresas privadas a partir de escalas de operação que eram na origem nacionais, ou seja, grandes escalas. Essas corporações que assumem os serviços que-rem que estes sejam tratados como mercadorias a serem compradas e vendidas em um mercado onde essas empresas, enormes e concentradas, podem definir fundamentalmente os preços, impondo-os aos consumidores, sem regulações ou com a presença de órgãos reguladores que acabam capturados pelos interesses das empresas que deveriam regular, se forem possíveis de serem estruturados (devemos nos lembrar que muitos dos acordos limitam fundamentalmente a capacidade de defesa dos consumidores).

Os chamados serviços públicos são, na maior parte das vezes, estruturados para oferecer à população direitos básicos, dos quais em geral esta não pode prescindir, como serviços financeiros, educação, cultura e entretenimento, telecomunicações e correios, transporte (como trens, ônibus, transporte aéreo, navegação de cabotagem etc.), energia, saúde, água e saneamento, coleta de lixo, turismo, serviços culturais e outros. Por isso, em geral, a aplicação do livre comércio à área de Serviços normalmente restringe a capacidade dos Estados nacionais de garantir a universalização do acesso aos serviços básicos acessíveis e de qualidade ao conjunto da cidadania nacional, removendo regulamentações nacionais que possam ser consideradas impeditivas ou mesmo formas de “barreiras ao comércio” na área de prestação dos serviços liberalizados. Isso pode incluir regulações que buscam objetivos de barateamento do serviço, universalização do acesso ou outras que levem em conta questões ambientais, étnicas, históricas, sociais ou comunitárias.

No caso dos acordos bilaterais, plurilaterais e/ou regionais de comércio de serviços, ou capítulos de serviços de acordos mais amplos, devemos observar que, pela sua própria existência, eles em geral vão além do que está negociado na OMC (afinal, para ficar no que já existe no nível da OMC, não seria necessário um acordo adicional). Essa normalmente é uma lógica dos acordos, mas na área de Serviços uma das principais características desses acordos é limitar a capacidade nacional de regulamentação doméstica sobre o setor. Pela dinâmica das negociações de acordos, uma vez perdida essa capacidade de regulamentação doméstica por um acordo bilateral, plurilateral e/ou regional, a tendência é que o país fique mais flexível no sentido de aceitar incluir o setor de Serviços liberalizado dentro da estrutura de liberalização geral da OMC, no AGCS, o que amplia o problema.

Finalmente, devemos levar em consideração, no processo de liberalização, os chamados quatro modos de prestação dos serviços: fornecimento transfronteiriço (Modo 1), consumo no exterior (Modo

2), presença comercial (Modo 3) ou movimento de pessoas (Modo 4). No processo de liberalização negociado em cada acordo, esse modo de prestação de serviços é considerado e negociado. Assim, normalmente o que se leva mais em conta e com maior densidade é a chamada presença comercial (Modo 3), que é em si a transnacionalização do serviço, com o realizador do serviço operando em uma nova base nacional.

Porém, as mudanças tecnológicas e a expansão da rede de telecomunicações – que reduz fundamentalmente a importância em várias áreas da proximidade do prestador de serviços – ampliam a importância no processo de negociação do chamado Modo 1 (comércio transfronteiriço), afinal, telecomunicações hoje podem ser ofertadas a partir do acesso a satélites, a internet permite que todo um setor de medicina diagnóstica possa ser operada à distância, assim como várias formas de serviços de contabilidade, acesso aos bens culturais, só para ficar em alguns exemplos, entre outros. Dessa forma, as negociações sobre as possibilidades abertas pelo comércio transfronteiriço crescem substancialmente de importância com os avanços tecnológicos. Finalmente, temos as problemáticas negociações que se referem ao movimento de pessoas (Modo 4). Muitas vezes, a negociação de formas de viabilização de liberalização comercial em Modo 4 se combina com as discussões sobre migração. Talvez em relação às negociações entre os países desenvolvidos e a América Latina e o Caribe, as negociações sobre o movimento de pessoas deveria ter maior importância, dado o próprio processo migratório que se observa. Ao mesmo tempo, nota-se uma crescente restrição dos países negociadores em abrir possibilidades na área das negociações recentes do chamado comércio de Serviços.

ESPECIFICIDADES DOS ACORDOS DE SERVIÇOS

Os acordos de serviços são particularmente complexos em sua organização e amplitude. Envolvem diversos aspectos muito específicos que vale a pena destacar em sua complexidade. O primeiro ponto importante e aqui já mencionado é que, no que se refere aos direitos sociais atrelados a uma economia moderna, direitos esses oferecidos como serviços públicos (e, portanto, oferecidos diretamente pelo Estado, através de empresas públicas ou até por meio de concessões), a sua passagem para o setor privado, em particular para as corporações internacionais, significa estar sem uma série de regulamentações que ficam impedidas ou são dificultadas pelos tratados internacionais na prática de flexibilizar ou impedir o acesso aos direitos garantidos por vezes nas constituições e leis nacionais, já que o que acaba

prevalecendo é a mercantilização sobre a garantia do direito, o mercado sobre a cidadania expressa na institucionalidade.

O segundo ponto, também já mencionado, é a questão dos modos de prestação dos serviços, que ampliam a complexidade da discussão de liberalização em Serviços. Na questão de Modo 1 (fornecimento transfronteiriço), a redução da distância e tempo e as possibilidades abertas pela nova estrutura tecnológica, estipuladas pelos novos recursos de comunicação e conectividade, abrem espaço para formas de prestação de serviços não pensadas inicialmente de acordo com essa discussão,⁴ especialmente quando associadas à discussão de comércio eletrônico, um dos debates que mais rapidamente se aprofunda nos últimos cinco anos, pelo menos. O Modo 2 (consumo no exterior) é aparentemente o ponto menos complexo. Entretanto, o tema do comércio eletrônico também coloca novidades em relação a este item.⁵ No que diz respeito ao Modo 3 (presença comercial), trata-se do modo de prestação de serviços que mais diretamente se relaciona ao processo de transnacionalização e de presença de corporações internacionais em um espaço nacional. No caso da América Latina, expandiu-se anteriormente aos próprios acordos comerciais através do processo de privatizações de serviços e empresas públicas (nem todas na área de Serviços), em especial a partir dos anos 1980, processo aprofundado com as políticas de ajuste negociadas com FMI e Banco Mundial que surgem a partir desse período. A partir desse novo século, e em especial na área de serviços, a presença comercial de corporações transnacionais ampliou-se com as chamadas “concessões” e parcerias público-privadas (PPPs). Quanto ao Modo 4 (movimento de pessoas para prestação do serviço), embora na discussão de comércio de serviços esse seja sempre tratado como um movimento temporário, no debate político efetivo acaba muito conectado a processos de migração – não é à toa que países com grande população emigrante tendem a privilegiar essa discussão em diversos fóruns multilaterais, plurilaterais, regionais ou bilaterais. O processo de terceirização do mercado de trabalho e as possibilidades para as cooperativas de mão de obra setorial recolocam de forma ampliada a demanda por essa discussão por parte de países com

⁴ Original: “The current negotiations under the Doha Development Agenda offer an opportunity to preempt protectionism. This is best accomplished, not by perpetuating the WTO’s decision on duty free electronic commerce, but by comprehensive market access and national treatment commitments on cross-border trade in services under the GATS, which would preclude all quantitative restrictions and all forms of discrimination” (SHEKHAR, *op. cit.*, p. 6).

⁵ Original: “The line between mode 2 and mode 1 is often unclear for the electronic supply of services as well as for some types of financial service transactions such as bank deposits or insurance transactions. In principle these transactions should be recorded in the relevant balance of payment service categories and thus be included in the mode 1 estimate” (SHEKHAR, *op. cit.*, p. 7).

maior volume de emigrantes e prestadores de serviços no exterior, mas não apenas estes.⁶ Embora os países latino-americanos e caribenhos tenham correntes migratórias importantes para países desenvolvidos (em especial EUA, Canadá, Reino Unido, Espanha, Itália, Portugal, França e outros), em geral não são demandantes de abertura de prestação de serviços no Modo 4 em tratados em negociação, até porque isso seguramente aumentaria a resistência por parte do outro lado nos processos de negociação efetivos, pela introdução do complicado tema da migração, sensível em quase todos os países.

As garantias dadas às corporações transnacionais através do processo da liberalização da área de Serviços, cristalizados em tratados em seus diferentes níveis, acabam também restringindo fundamentalmente a capacidade de se organizarem políticas de defesa da concorrência em nível nacional, assim como políticas de defesa dos consumidores. Através dos acordos, em geral, as corporações se defendem da possibilidade de os Estados Nacionais garantirem a concorrência, ou seja, de fato garantem a cartelização e a oligopolização dos setores econômicos. Qualquer mecanismo de defesa da concorrência acaba caracterizado como forma de intervenção nas forças de mercado. Mais complicado ainda quando, em ambientes parcialmente liberalizados, onde as empresas que passam a operar disputam espaços com empresas estatais nacionais ou subnacionais, muitas vezes os mecanismos de defesa da concorrência ou de instruções gerais de sua defesa, ora presentes nos acordos, são utilizados em desfavor das empresas públicas. Pelo fato de serem controladas por algum nível de administração pública, as estatais são automaticamente associadas à operar em concorrência desleal em relação às empresas privadas – mesmo que muitas dessas corporações que atuam em vários países tenham patrimônios muitas vezes superiores ao PIB de alguns deles. O mesmo acontece com as políticas de defesa do consumidor, onde políticas regulatórias são vistas como intervenções indevidas nos mercados e muitas vezes dificultadas pelos acordos de serviços.

No fundo, como na maioria das vezes, os serviços públicos são formas organizadas para tentar garantir direitos sociais básicos expressos em leis nacionais ou garantias básicas de funcionamento de infraestrutura para o desenvolvimento nacional, o processo de liberalização nessa área afeta sobremaneira os mecanismos de regulamentação doméstica dos Estados nacionais. A partir da liberalização, e em especial quando isso consta em acordos em diversos níveis, as corporações que passam a operar criam espaço para o questionamento de qualquer orientação pública que avaliem a possibilidade de

⁶ No caso de países como a China, que muitas vezes atrelam investimento, financiamento para execução de projetos ou vendas de serviços, a utilização de mão de obra nacional nessas operações é notória.

criar restrições na sua operação e, em especial, na sua rentabilidade. Desta forma, criam gradativamente relações entre as possibilidades de os Estados nacionais regularem os seus espaços institucionais com políticas de ampliação de direitos e de novas estratégias de desenvolvimento nacional, em especial aquelas conflitivas com estratégias em linha com o processo geral de liberalização, já que os acordos acabam apontando para um sentido mais geral da liberalização progressiva, que é a estratégia de fundo dos marcos fundantes do AGCS da OMC.

ANÁLISES DE ALGUMAS ÁREAS-CHAVE NAS NEGOCIAÇÕES DE SERVIÇOS

O objetivo aqui é analisar brevemente o processo de liberalização em alguns setores específicos oriundos de acordos de liberalização em Serviços.

Água e Saneamento

O setor de água e saneamento é particularmente importante por duas razões: a água é vista cada vez mais como um bem potencialmente escasso, por isso mesmo, sujeito a uma possível valorização e rentabilidade importante. O tema de água e saneamento pode dar acesso a toda uma gama de serviços relacionados aos serviços ambientais, o que por si só é estratégico.

Em alguns acordos negociados, como é o caso do Cafta-DR (Acordo de Livre Comércio entre os EUA, América Central e República Dominicana), acabou sendo adotado o esquema de lista negativa (normalmente o preferido dos EUA, apesar de não ser vigente no AGCS, onde funciona o sistema de lista positiva, ou seja, é liberado o que é indicado para liberação), onde apenas os EUA e a Costa Rica excluíram a liberalização do serviço de águas. No caso dos EUA, a exclusão, entretanto, não se deu por um critério geral de exclusão, mas porque excluíram do tratado as áreas de jurisdição de cada um dos estados, de modo que o seu uso está sujeito à decisão soberana de cada um de seus estados federados. No caso dos demais países centro-americanos, a privatização dos setores abrirá espaço para investidores estadunidenses.

No caso da União Europeia e México, o acordo comercial veio concomitantemente ao processo de privatização dos serviços de água e saneamento. Isto representou um forte aumento na concentração de ativos controlados por empresas europeias no setor de água e saneamento, mas, na ausência de re-

gulação efetiva, o processo não foi acompanhado por um aumento nos investimentos necessários para melhorar a cobertura de abastecimento, especialmente na área de saneamento. Além disso, é importante observar que, como consequência do acordo, ampliaram-se, ao mesmo tempo, os investimentos europeus em outros setores que influem na gestão da água, como o setor elétrico, aumentando o peso estratégico dos capitais europeus na gestão da água no país.

No caso do acordo comercial da UE com o Chile, também foi verificada uma forte concentração do setor de água nas mãos de companhias europeias. Nesse caso, as negociações do acordo foram concluídas após os processos de privatização dos serviços de água e saneamento. Existia uma ampla cobertura dos serviços de saneamento anterior aos processos de privatização/liberalização, e com isso não houve um grande novo investimento na sequência dos processos. Porém, as tarifas de saneamento cresceram bastante. Ou seja, um negócio de grande rentabilidade, com pouco investimento e tarifas em alta, o que acabou causando tensões sociais naquele momento. Como no México, a liberalização significou, também, a ampliação da participação das empresas europeias no setor elétrico, representando uma concentração estratégica do poder de transnacionais europeias no controle da gestão do uso de águas no país. Isto causou inúmeros conflitos ambientais com as populações rurais e indígenas, setores mais vulneráveis no país.

No caso do acordo da UE com os países do Caribe (Cariforum), um Acordo de Parceria Econômica (conhecido pela sigla em inglês EPA), a liberalização incluiu os setores de saneamento, esgoto e purificação de água separadamente. Esse processo de separação pode ser considerado ineficiente e leva a problemas de poluição da água e má gestão de recursos hídricos, portanto a potenciais problemas no abastecimento de água potável.

Os vários processos de liberalização e privatização também geram modelos mistos de parceria público-privada com geometrias diferentes. No entanto, devido à importância social estratégica do setor de água e à sensibilidade que ele acarreta, esses acordos acabam tornando o setor público extremamente vulnerável a pressões.

Energia

Como acontece em vários setores da área de Serviços, em Energia, devido ao tamanho e à rentabilidade das empresas (e, por conta disso, lucros muito altos), a participação de empresas internacionais, em especial garantidas por acordos de comércio (e/ou acordos de investimento), representa uma enorme

pressão sobre o balanço de pagamentos dos países, já que fazem lucros em moeda nacional e, na maior parte das vezes, fazem remessas para suas matrizes fora do país, o que representa a saída de capitais.

No caso do México no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (conhecido pela sigla em inglês Nafta), a liberalização e privatização na área de petróleo serviu para desarticular de alguma forma a cadeia petróleo-petroquímica, distorcendo a cadeia produtiva, em especial pela conformação de uma globalização guiada por interesses financeiros que acabam interferindo no sistema de subsídios cruzados no interior da cadeia de produção de derivados de petróleo e desarticulando a cadeia, que no caso do México tinha enorme peso na economia nacional. Empresas transnacionais, ou empresas locais associadas a empresas internacionais, passam a ocupar espaço na cadeia de produção com interesses de remuneração de curto prazo muito específicos, desarticulando um processo mais integrado e completo de produção. Além disso, a entrada de novas empresas através de processos de privatização e venda de participação acionária em empresas já existentes representava puro e simples investimento de portfólio, mas não representava o investimento na expansão da capacidade, que é o que motiva o crescimento das economias

A combinação de processos de liberalização garantidos por tratados de comércio e/ou tratados de investimento, pelas garantias jurídicas que oferecem aos investidores internacionais, gera enormes dificuldades para a regulamentação ambiental e a defesa do meio ambiente, o que é particularmente complicado na área de Energia. A vinculação dos investimentos a padrões preexistentes no momento de sua entrada dificulta a modificação do quadro institucional em vigor quando da chegada de investimentos de empresas internacionais garantidas pelos acordos em relação a novas políticas que possam ter como objetivo maior a proteção ambiental.

Telecomunicações e Serviços Postais

A liberalização da área de Telecomunicações pode apresentar, em primeiro lugar, o mesmo problema macroeconômico da área de Energia. Pelo tamanho e rentabilidade das empresas (e lucros muito altos por conta disso), a participação de empresas internacionais, em especial garantidas por acordos de comércio (e/ou acordos de investimento), representa possível enorme pressão sobre o balanço de pagamentos dos países, via remessa de lucros e dividendos às suas matrizes no exterior, com enorme dificuldade de regulamentação, dada a combinação entre a liberalização comercial, as garantias aos investidores e a concomitante liberalização financeira.

No caso do tratado Colômbia-EUA, a liberalização do setor garantia aos investidores entrantes (EUA) a utilização da estrutura de retransmissão e/ou a venda em bloco das estruturas de retransmissão, com o objetivo de não estimular a concorrência entre as empresas operantes e aquelas em processo de início de operação. A garantia de uma não assimetria na utilização da estrutura de transmissão se dava sem tomar em conta a enorme assimetria financeira e tecnológica de competição das empresas locais com as entrantes transnacionais estadunidenses, acabando por garantir a estas vantagens excepcionais.

No caso do acordo concluído e em fase de aprovação entre Mercosul e União Europeia, para a área de correios, definido na Subseção de Serviços Postais, significa a necessidade de liberalização do setor. “Serviço postal” significa serviços que envolvem a coleta, triagem, transporte e entrega de itens postais para destinos domésticos ou estrangeiros, prioritários, não prioritários, urgentes, expressos etc., realizados por qualquer operador, público ou privado. A regulamentação do futuro acordo implica a pronta abertura do setor e a igualdade de operação entre agentes públicos e privados. Na mesma Subseção, a regulação do setor é atribuída a uma “autoridade reguladora” que nem ainda existe, o que mostra que os acordos comerciais nos seus capítulos de Serviços acabam avançando e alterando elementos de regulamentação doméstica que nem existiam antes dos próprios acordos, alterando fundamentalmente o funcionamento em curso dos setores preestabelecidos.

Transportes e Logística

Na área de Transportes e Logística, o grande problema é que o setor em si é absolutamente estratégico na própria estratégia de desenvolvimento e competitividade dos países, em especial no transporte de bens industriais e agrícolas para exportação. Assim, ao liberalizar o sistema de transportes, você entrega a potenciais concorrentes (empresas de outros países) um setor que muitas vezes é elemento essencial da concorrência na área de bens (transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, portos etc.). Este é, em muitos casos, um argumento importante para a não liberalização desse setor.

Os vários processos de liberalização e privatização nos setores de transportes e logística levam ainda a modelos mistos, de parceria público-privada e/ou a modelos de concessão, com geometrias diferentes. Esses processos, que têm sido estimulados pela institucionalidade existente internacionalmente (FMI, Banco Mundial, G20 e outros), como uma possibilidade de atração de capitais e ampliação das oportunidades de diversificação de investimentos/aplicações de fundos de investimentos

internacionais, também podem apresentar uma necessidade de novas modalidades de ordenamento institucional nacional para o setor de transporte e logística. Mas podem representar ainda, como nos casos de Energia e Telecomunicações, uma forte pressão sobre os balanços de pagamentos, não apenas por remessas de lucros e dividendos, neste caso, como também por contratação de serviços a nível internacional (navegação de cabotagem, por exemplo). Existe aqui um risco macroeconômico, em especial pelas garantias oferecidas nos acordos aos investidores internacionais que venham operar os serviços.

No caso do acordo negociado entre Mercosul e União Europeia, existe uma abertura no setor de navegação e cabotagem. Nessa área, o próprio processo de negociação acabou envolvendo nas discussões a explicitação de dois problemas importantes da liberalização desse setor (navegação de cabotagem): segurança e escala de operação. No quesito segurança, isso se refere à operação de embarcações de países da União Europeia, que passam a circular livremente em águas sob jurisdição nacional dos países do Mercosul. Observem aqui que as embarcações inglesas (o acordo foi negociado antes da efetivação do *Brexit*, que significa a saída do Reino Unido da União Europeia, até aqui não operacionalizada) poderiam circular sem restrições no mar territorial da Argentina, país com o qual o Reino Unido tem uma importante pendência, a posse das Ilhas Malvinas, que resultou inclusive em uma guerra entre os dois países há cerca de 40 anos. No que diz respeito à escala de operação, é importante dizer que as embarcações europeias que operam em longo curso (por exemplo, uma viagem entre Rotterdam e Montevideú) passariam a ter no retorno uma enorme vantagem ao operar entre portos da costa brasileira, tendo já amortizado boa parte da viagem, e assim competindo com enorme vantagem sobre eventuais embarcações nacionais do Brasil que apenas operam com foco em transporte no litoral brasileiro.

Serviços Financeiros

A liberalização da área de Serviços Financeiros pode apresentar, em primeiro lugar, o mesmo problema macroeconômico das áreas de Energia e Telecomunicações – pelo tamanho e rentabilidade das empresas (e lucros muito altos por conta disso). A participação de empresas financeiras internacionais, em especial garantidas por acordos de comércio (e/ou acordos de investimento), representa possível enorme pressão sobre o balanço de pagamentos dos países via remessa de lucros e dividendos às suas matrizes no exterior, com enorme dificuldade de regulamentação, dada a combinação entre a libe-

realização comercial, as garantias aos investidores e a concomitante liberalização financeira. No caso de Serviços Financeiros, é possível dizer que as dificuldades são exponenciais por ser o próprio setor a operacionalizar a liberalização financeira. No caso de fragilidade no balanço de pagamentos dos países, esses podem se tornar reféns de empresas de Serviços Financeiros, especialmente de fundos de investimento.

Por isso, as empresas que operam neste setor trabalham no sentido de ampliar a desregulação financeira e ampliar as garantias de suas operações. Os reguladores financeiros nacionais podem se ver no papel de garantir empresas financeiras internacionais que, em caso de problemas ou possibilidades de quebra, podem ser avaliadas pelos reguladores nacionais como grandes demais para quebrarem, pelo impacto que sua quebra pode ter nos sistemas financeiros nacionais (uma versão local, apoiada por tratados de comércio e investimento, da famosa expressão “*too big to fail*”). A abertura e liberalização aqui ampliam a responsabilidade dos reguladores nacionais e sua articulação com reguladores internacionais, ao mesmo tempo que implica uma redução no seu poder local de regulação diante dessas empresas internacionais garantidas por tratados em todos os níveis – ou seja, como é evidente na área de serviços, a existência dos tratados de comércio e/ou investimento, garantindo os investidores financeiros internacionais, reduz substancialmente o poder de regulação doméstica nessa área dos Estados nacionais latino-americanos e caribenhos, que são o lado mais frágil desses acordos.

No caso da proposta de Acordo Mercosul-UE divulgada, alguns pontos podem ser observados e devem causar preocupação pelo nível de garantia envolvido. Um deles diz respeito à defesa do secretismo das informações de clientes bancários:

Artigo 36: “3. Nada neste Acordo deve ser interpretado como exigindo que uma Parte divulgue informações relacionadas aos negócios e contas de clientes individuais ou qualquer informação confidencial ou proprietária em poder de entidades públicas”, que pode proteger eventuais fraudadores ou suspeitos de evasão fiscal ou atividades financeiras de ter que prestar contas por eventuais suspeitas, vinculando os reguladores financeiros nacionais.

Artigo 35, 2.B.12, item ii: “Fornecedor de serviços financeiros” significa qualquer pessoa física ou jurídica de um Membro que deseje fornecer ou prestar serviços financeiros, mas o termo “fornecedor de serviços financeiros” não inclui uma entidade pública. Esse ponto acaba por excluir, dependendo da interpretação jurídica, empresas financeiras públicas, muitas delas existentes nos países membros. No

caso do Brasil, entre os cinco maiores bancos, dois são estatais, e existem muitas outras empresas financeiras públicas em vários níveis, que ficam limitadas por esta redação.

Vale observar que a título de “Serviços Financeiros” estão incluídos também os serviços de seguros em suas múltiplas variações, muitos deles também oferecidos por empresas públicas.

Finalmente, outro ponto interessante do Acordo Mercosul-UE na área de Serviços é o seu artigo 38, que sutilmente inverte a lógica de “lista positiva” para a área de Serviços e introduz, na área de serviços financeiros, um esquema de “lista negativa”, referindo-se ao fato de que todos os “novos serviços financeiros” estão abertos de antemão para empresas financeiras que operam sob o Acordo nos países partes. Como hoje não temos como saber quais são os tais “novos serviços financeiros”, os reguladores nacionais ficam bastante limitados para controlar esses novos serviços, já abertos e protegidos pelo Acordo. Ou seja, através de um artigo com redação cuidadosa, contorna-se o espírito do sistema de lista positiva, antecipando a liberalização de serviços futuros nessa área, sem discussão.

CONCLUSÕES

A abertura e liberalização do setor de Serviços não é obra apenas dos tratados bilaterais de comércio. É uma combinação de fatores: o processo de liberalização comercial e financeira, desde a década de 1990, o AGCS no nível da estruturação da OMC e os programas de ajuste, relativos à crise das dívidas externas, levados adiante com as instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) que impunham as privatizações em áreas estratégicas, como Transportes, Telecomunicações, Energia e Bancos Públicos. Todos esses fatores ajudam a compreender a evolução na liberalização na área de Serviços.

Entretanto, junto ao AGCS da OMC, os tratados bilaterais, plurilaterais e birregionais na área de Serviços ajudam a entender a dinâmica da liberalização e as garantias dadas aos investidores internacionais. O processo também opera no sentido da concentração das operações e do fornecimento dos serviços, já que a estrutura técnica e as escalas de operação acabam colaborando neste sentido, com grande poder de mercado das empresas transnacionais que entram em operação nos países latino-americanos e caribenhos, limitando as possibilidades de ação dos órgãos de regulação, dos órgãos de defesa dos consumidores e dos próprios consumidores, famílias ou empresas operando nos países, na sua relação com os fornecedores de serviços. Observar os exemplos ajuda também a entender as

dificuldades que aparecem para sujeitar as empresas transnacionais operando com serviços, a obedecer uma regulamentação ambiental (mas também social) que ajude a proteger a sociedade e o meio ambiente.

Neste sentido, é importante ressaltar ainda o caráter de perda do poder de regulamentação doméstica dos países latino-americanos e caribenhos cobertos por este tipo de acordo, mais preocupado em proteger em todos os sentidos os investidores e corporações transnacionais em operação do que garantir o poder de regulamentação doméstica dos Estados nacionais, para a proteção de seus cidadãos e/ou empresas, mas também para pensar, formular e implementar estratégias e políticas de desenvolvimento para o futuro dos países envolvidos.

Vale observar, finalmente, que os acordos apresentam garantias para as corporações e investidores, contribuindo para transformar os direitos da população, como água e saneamento, saúde, educação, acesso à energia e telecomunicações, transportes, cidadania em geral, em meras mercadorias, já que a oferta de acesso foi determinada fundamentalmente pela vontade das empresas e pelos preços. A complexidade do setor de Serviços e dos seus modos de operação dá a importância do usufruto de direitos e passa longe dos debates de formulação dos acordos.

IMPACTOS DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO SOBRE O DIREITO À SAÚDE E O ACESSO A MEDICAMENTOS

Mariela Bacigalupo¹ e María Lorena Di Giano²

OS MEDICAMENTOS COMO MERCADORIA: A REFORMA DOS SISTEMAS NORMATIVOS PARA RECONHECER OS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

A partir da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), os países-membros aderiram ao Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC ou Trips em inglês), que estabelece uma série de normas de propriedade intelectual que devem ser incorporadas em seus marcos normativos. A assinatura do ADPIC inclui, pela primeira vez para a maioria dos países em desenvolvimento, a proteção das tecnologias sanitárias (Art. 27 de ADPIC).

No caso da saúde, a relevância do ADPIC está em estabelecer o reconhecimento de direitos de propriedade intelectual sobre as tecnologias médicas a partir da obrigatoriedade da concessão de patentes farmacêuticas, outorgáveis em função do cumprimento de três requisitos: Novidade, Atividade Inventiva e Aplicação Industrial.

Se a patente é concedida, significa que o Estado reconhece ao titular da invenção 20 anos de direitos exclusivos ou o monopólio para sua exploração. As patentes, como direito de propriedade intelectual, são aquilo que convencionou-se chamar um “direito negativo”, já que concedem ao seu titular o

¹ Cientista política. Estudos de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Políticas Públicas e Economia Política da Saúde e Acesso a Medicamentos. Integrante da Fundação Grupo Efecto Positivo na Argentina e de RedLAM.

² Advogada especialista em Acesso a Medicamentos e Propriedade Intelectual. Estudos de Pós-Graduação em Economia Política da Saúde. Diretora Executiva da Fundação Grupo Efecto Positivo, Argentina. Coordenadora regional da RedLAM.

direito de impedir que outra pessoa, física ou jurídica, produza, comercialize, distribua ou importe a invenção patenteada. As patentes são territoriais, isto é, são os países que têm a faculdade de examinar as solicitações e decidir se outorgam ou rejeitam uma patente, conforme os padrões de patenteabilidade definidos nacionalmente.

As promessas por trás do impulso do ADPIC tinham a ver com a necessidade de incentivar a pesquisa e o desenvolvimento, bem como de promover a transferência tecnológica entre os países mais desenvolvidos e aqueles em vias de desenvolvimento (GEP, 2018).

No mesmo acordo se reconhecem as chamadas salvaguardas de saúde pública ou flexibilidades do ADPIC, que são ferramentas legais para intervir nas tensões detectadas entre o direito à saúde e a propriedade intelectual.

Esta mudança na estrutura normativa dos países modifica substancialmente a concepção legal dos medicamentos e das tecnologias médicas, já que, ao enquadrá-las num acordo comercial, modifica sua condição de bens sociais transformando-as em mercadorias.

IMPACTO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS SOBRE O ACESSO A MEDICAMENTOS: USO E ABUSO DO SISTEMA

A existência de monopólios legais sobre tecnologias médicas durante 20 anos não produziu os resultados prometidos por aqueles que impulsaram o ADPIC. Se analisarmos o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento nesse período, veremos que isso não aconteceu. O desenvolvimento de tecnologias médicas, desde a criação do sistema de patentes, foi orientado para aquelas patologias que a indústria farmacêutica avaliou “como mercado”. Isso gerou, por um lado, a cronicidade de patologias e, por outro, a existência de doenças “desatendidas” ou “esquecidas”, vinculadas à pobreza e à vulnerabilidade social, para as quais não foram desenvolvidas novas tecnologias (GEP, 2018).

Com relação à transferência de tecnologia, podemos afirmar que a matriz de desenvolvimento tecnológico vigente no mundo não se transformou. Os países “desenvolvidos” são os que lideram os avanços científico-tecnológicos em quantidade e qualidade. Além disso, comprovou-se também que as invenções patenteadas foram meros desenvolvimentos incrementais, pequenos, e não verdadeiras inovações em matéria de tecnologias médicas. De acordo com *Prescrire International* (2005), 68% dos medicamentos patenteados, entre 1984 e 2003, não trouxeram nada novo em relação aos produtos dis-

poníveis anteriormente. Na mesma linha, segundo NICHM Foundation (2002), só 15% dos medicamentos aprovados pela autoridade norte-americana (FDA) no período 1989-2000 foram classificados como altamente inovadores.

Um terceiro ponto importante a ter em conta é como o sistema de patentes afetou o acesso aos medicamentos devido aos altos preços. Como explicado anteriormente, a existência de uma patente sobre uma tecnologia médica estabelece um monopólio legal que outorga a seu titular a exclusividade no mercado e a possibilidade de fixar os preços mais favoráveis de acordo com os seus interesses econômicos.

Por outro lado, foi demonstrado por vários estudos que, diante da competição de medicamentos genéricos no mercado, os preços baixam significativamente. Segundo a organização humanitária Médicos sem Fronteiras (MSF, 2008), a entrada de versões genéricas fabricadas na Índia no ano 2000 permitiu baixar os preços significativamente, inclusive das versões inovadoras.

As companhias farmacêuticas transnacionais, que são as detentoras de patentes em todo o mundo, nunca transpareceram seu real investimento em pesquisa e desenvolvimento, utilizando esta desculpa para estabelecer preços extorsivos nos mercados nacionais.

A Universidade de Liverpool realizou vários estudos vinculados aos custos de produção de medicamentos. Um caso emblemático é o do Sofosbuvir, uma droga que cura com um índice de 98% de efetividade a hepatite C e que chegou ao mercado nos EUA por USD 84 mil para o tratamento de 12 semanas e, pelo que foi calculado, com um custo de produção de USD 62 (BARBER, 2016).

Nos últimos anos, muitos países, incluídos os de alta renda, começaram a problematizar a propriedade intelectual no sentido de ser uma barreira para garantir o direito à saúde. Em 2015, a ONU convocou um Painel de Alto Nível sobre o acesso a medicamentos e inovação com o objetivo de identificar remédios ante o desbalanço existente entre o direito à saúde e os direitos dos detentores de patentes farmacêuticas. O informe emitido pelo Painel insta os países a utilizarem as salvaguardas de saúde pública para defender o direito à saúde (ONU, 2016).

Nos anos de implementação do ADPIC, as corporações farmacêuticas usaram e abusaram do sistema de patentes através das práticas de *evergreening*. Essa prática, chamada em português de perpetuidade das patentes, é aquela que, através de uma mínima mudança em uma molécula, ou em sua dosagem, formulação ou combinação de princípios ativos, permite solicitar uma nova patente para uma invenção já conhecida. Essas patentes são chamadas patentes de “má qualidade” porque não cumprem com os requisitos do ADPIC, não são novas nem trazem consigo um passo significativo na ciência, tal qual requerido pelo acordo e pelas leis nacionais de patentes ditadas em sua consequência (GEP, 2018).

AMPLIAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL ATRAVÉS DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO: O QUE AS CORPORAÇÕES IMPUSERAM EM MATÉRIA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL?

Os tratados de livre comércio (TLC) foram assinados na América Latina por três motivos: a necessidade de atrair investimentos, o contexto da economia neoliberal como a única alternativa e as promessas de que o livre comércio e o investimento estrangeiro levariam ao desenvolvimento e bem-estar.³

Como já vimos, o ADPIC foi imposto aos países através da OMC, uma instância multilateral. Durante os últimos anos, devido ao estancamento das negociações nesse âmbito, os países desenvolvidos optaram por avançar na imposição de marcos normativos através da via bilateral – entre países ou regiões. Seguindo Ghiotto (2019), a partir do terceiro rascunho da Alca, torna-se visível um aprofundamento dos direitos corporativos com relação ao Nafta, especialmente em capítulos como propriedade intelectual e investimentos. Mais recentemente, um terceiro nível constitui o Tratado Transpacífico (TPP).

Especificamente na área de propriedade intelectual, Rodriguez Cervantes (2004) adverte sobre a utilização da estratégia de “campana” dos países desenvolvidos para conseguirem seus objetivos, nos quais os TLCs e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual⁴ (OMPI) se apoiam mutuamente para ratificar tratados de adesão voluntária.

Os TLCs são mais sobre marcos regulatórios ou normativos do que sobre comércio. Seu objetivo é impor normas dos países desenvolvidos sobre propriedade intelectual, serviços, compras públicas, arbitragem, entre outros. No caso pontual da propriedade intelectual, vemos que as corporações “capturaram” os Estados para impor sua agenda nos tratados de livre comércio através da inclusão nos mesmos das chamadas medidas ADPIC-Plus.

As medidas ADPIC-Plus buscam ampliar e aumentar os padrões mínimos de proteção da propriedade intelectual incluídos no ADPIC (GEP, 2018) e podem ser sistematizadas da seguinte maneira:

- Exclusividade para os dados de prova: impede a utilização de dados de ensaios clínicos para regis-

³ Para mais análises sobre este contexto, ver artigo de Luciana Ghiotto neste livro.

⁴ A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou WIPO) é um organismo especializado do Sistema das Nações Unidas criado em 1967 com a assinatura da Convenção de Estocolmo. A OMPI dedica-se a fomentar o uso e a proteção da propriedade intelectual.

trar versões genéricas de medicamentos por prazos determinados.

- Extensão do prazo de vigência das patentes: extensão da duração da patente para além dos 20 anos estabelecidos, por exemplo, a compensação por demoras no trâmite da patente ou para a obtenção do registro sanitário.
- Aumento de alcance das patentes: criação de direitos exclusivos sobre patentes para novas formas, usos ou métodos de uso de um produto conhecido, bem como patentes de métodos de diagnóstico, terapêuticos, cirúrgicos e sobre produtos biológicos.
- Regras de proteção do investimento estrangeiro: permitem às empresas estrangeiras demandar os governos na arbitragem internacional⁵ desafiando políticas nacionais em matéria de saúde (como medidas de redução de preços) e podem impedir que os governos promovam a produção local.
- Medidas de fronteira: estas medidas outorgam direitos às alfândegas de confiscar e destruir produtos genéricos em trânsito sem intervenção do comprador do produto, tão somente com a “suspeita de se tratar de produtos falsificados”.
- Interditos ou medidas cautelares: minam a independência do poder judicial nos países em desenvolvimento para colocar o lucro das corporações acima do direito da população à saúde.
- Outras medidas de aplicação da propriedade intelectual que colocam terceiros, por exemplo, provedores de tratamento em risco de serem expostos a ações policiais e demandas judiciais, aumentando a litigiosidade para toda a cadeia de fabricação, distribuição e fornecimento de medicamentos genéricos.
- Restrições de licenças obrigatórias: limita-se o direito dos países de utilizar as licenças obrigatórias para garantir o acesso universal aos medicamentos, apesar de os tratados e declarações internacionais afirmarem esse direito em repetidas ocasiões.
- Restrição às importações paralelas: impedem a importação mais barata de medicamentos patenteados procedentes de qualquer parte do mundo onde os produtos tenham sido postos licitamente nesses mercados.
- Restrição ao uso de oposições a patentes: eliminação das oposições às solicitações de patentes antes da sua concessão.

⁵ Para mais informação sobre o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS, sigla em inglês), que permite aos investidores estrangeiros recorrerem à arbitragem internacional, ver o artigo de Bárcena, Ghiotto, Muller e Olivet neste livro.

- Presunção judicial e administrativa da validade de uma solicitação de patente: presunções que permitem aos solicitantes de patente, cuja resolução encontra-se pendente, iniciar ações administrativas ou judiciais contra os produtores de medicamentos genéricos.
- Ainda assim, nos TLCs também se busca impor a adesão e ratificação dos países a outros tratados internacionais promovidos pela OMPI, tais como o Tratado de Cooperação em matéria de Patentes (PCT)⁶ de 1970 (emendado em 1979) ou o Tratado sobre Direito de Patentes (PLT)⁷ do ano 2000.

Quadro 1. Acordos assinados na região

Tratado	Países América Latina
Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (TLCAN)	México
Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (TPP 11)	Peru (não entrou em vigência), Chile (não foi aprovado pelo Congresso)
Acordos com a União Europeia	Países centro-americanos, Chile, Colômbia, Equador, Peru, México
Acordos com os Estados Unidos	Chile, Colômbia, México, Peru, Panamá, países centro-americanos mais a República Dominicana (DR-Cafta)
Acordos com os países da EFTA	México, Chile, Colômbia, Costa Rica- Panamá, Equador, Peru

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informação sobre Comércio Exterior – Organização dos Estados Americanos.

⁶ O PCT é um sistema de solicitação de patentes que permite solicitar proteção de patentes para uma invenção em vários países simultaneamente. O PCT contém a busca de antecedentes internacionais e uma “recomendação” aos países sobre se a patente cumpre os requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial.

⁷ O PLT tem por finalidade harmonizar as formalidades nacionais em matéria de patentes em todo o mundo. O primeiro projeto de Tratado continha disposições relativas à harmonização substantiva dos procedimentos de solicitação e exame de patentes, às normas para obter uma patente, aos direitos outorgados pela patente e às medidas de reparação previstas (definição de OMPI em <https://www.wipo.int/patent-law/es/plt.htm>).

Atualmente, existem cerca de 3 mil tratados bilaterais de investimento em todo o mundo e mais de 300 tratados com requerimento sobre investimentos, especialmente TLCs. Neste documento, nosso foco será analisar aqueles tratados firmados entre países latino-americanos e os Estados Unidos (EUA), a União Europeia (UE) e os países que fazem parte da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, sigla em inglês) – composta por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça –, e o Tratado Trans-Pacífico (atual TPP-11).

Ainda assim, o Mercosul, como bloco – Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai –, fechou as negociações em junho de 2019 com a União Europeia e os países da EFTA. Os acordos políticos nessas negociações foram “pré-firmados” pelos ministros de Relações Exteriores, mas não foram ainda (maio de 2020) assinados pelos presidentes.

ESTUDO DE CASOS: ANÁLISE DOS EFEITOS DA ASSINATURA DOS TLCS SOBRE A SAÚDE

Para ter a real magnitude dos efeitos dos tratados, selecionamos quatro casos de países latino-americanos: Colômbia, Peru, Argentina e Guatemala. Os primeiros dois países possuem TLCs assinados com os EUA, a UE e a EFTA há mais de 10 anos. As medidas de propriedade intelectual que adotaram são das mais restritivas para assegurar o cumprimento do direito à saúde. Consideramos prudente a inclusão do Peru na análise, pois aderiu ao PPT, embora ainda não esteja vigente.

No caso da Argentina, ainda não há TLCs vigentes com esses países. Durante os últimos quatro anos e, em particular, durante 2019, os presidentes Mauricio Macri, da Argentina, e Jair Bolsonaro, do Brasil, aceleraram o fechamento das negociações, com a assinatura e vigência de vários tratados em um cenário de crise social e econômica. Finalmente, como mencionamos, chegaram a fechar as negociações com a UE e com os países EFTA.

O caso da Guatemala foi incluído na análise não só por sua localização geográfica na América Central, mas por sua particularidade ao reconhecer direitos de propriedade intelectual através de medidas ADPIC Plus, fruto de pressões da embaixada dos Estados Unidos.

Será realizada uma sistematização de artigos e estudos de impacto que foram realizados, tendo em conta os seguintes indicadores: 1) preço dos medicamentos, 2) disponibilidade de medicamentos – acesso concreto aos tratamentos (compras ou novos registros sanitários) e 3) produção local de genéricos.

Após a análise dos textos dos tratados e das características do artigo, não aprofundaremos o estudo de casos sobre as cláusulas de propriedade intelectual negociadas nos acordos com os países EFTA, já que a análise específica vinculada ao acesso a medicamentos e à saúde não contém medidas novas que os países estudados já não tenham se comprometido em tratados prévios.

CASO 1. COLÔMBIA

Sistema de saúde e antecedentes normativos vinculados à propriedade intelectual

A arquitetura do sistema de saúde colombiano é composta por empresas promotoras de saúde públicas e privadas (EPS) em um mercado regulado. As EPSs operam como seguradoras e administradoras e contratam as instituições prestadoras de serviços que prestam atendimento de acordo com o Plano Obrigatório de Saúde (POS) diferenciado entre os regimes contributivo e subsidiado (GIOVANELLA *et al.*, 2012).

Nesse modelo criou-se um sistema de seguros públicos e privados diferenciados por grupo populacional conforme a renda, com separação de funções de condução, garantia e prestação. O Estado assume o papel de condução e regulação. A cobertura é diferenciada entre os segmentos com Plano Obrigatório de Saúde (POS), cada regime tem distintas seguradoras, uma cesta de serviços e uma rede de estabelecimentos de saúde, cristalizando as desigualdades.

No que diz respeito à propriedade intelectual, a Colômbia, como o resto dos países que fazem parte da OMC, aderiu ao ADPIC e adaptou a sua legislação ao mesmo.

No marco da criação da OMC e da aprovação do ADPIC, os EUA tentaram incorporar ao acordo citado a proteção dos dados de teste, questão que finalmente foi rejeitada (URIBE ARBELÁEZ, 2012). No artigo 39 do ADPIC incorporou-se a proteção de dados não divulgados para prevenir “a competição desleal”.⁸

⁸ Isso seria reconhecido a partir do cumprimento dos seguintes critérios: quando os dados fossem requeridos como uma condição para a aprovação do produto; quando fossem produtos químicos ou farmacêuticos; quando se tratassem de novas entidades químicas; quando a geração dessa informação tivesse requerido um esforço considerável. Também se estabelecem duas exceções: a proteção do público e as práticas comerciais honestas (Art. 39 ADPIC).

O governo da Colômbia, através do Decreto nº 2.085/2002, foi mais além do requerido pelo ADPIC e estabeleceu cinco anos de proteção da informação não divulgada para a obtenção de registro sanitário para novas entidades químicas,⁹ o que implica que a informação vinculada à segurança e eficácia não poderá ser utilizada por um terceiro para o registro, estabelecendo novos direitos exclusivos distintos e paralelos às patentes. Ainda assim, o governo aderiu no ano 2001 ao já mencionado Tratado de Cooperação em matéria de Patentes (PCT).

Negociação, assinatura e implementação dos tratados de livre comércio

Dos tratados analisados, o primeiro a ser aprovado foi aquele assinado entre Colômbia e EUA. Suas negociações começam em 2003 e, após 13 rodadas, ambos os países assinaram o tratado em 2006. Em 2007, o presidente Uribe conseguiu que o parlamento colombiano aprovasse o Tratado, mesmo com a realização de ações de resistência, inclusive do setor sindical. Nos EUA, por outro lado, a Câmara de Representantes não aprovou o Tratado, denunciando que o mesmo violava os direitos trabalhistas dos colombianos. Os presidentes Obama e Santos aprovaram um “Plano de Ação relacionado aos direitos trabalhistas” que suavizou o caminho para a entrada em vigência do Acordo em 2012.

No caso do Tratado com a UE, que começou a ser negociado como Comunidade Andina, mas que finalmente acabou sendo assinado de forma unilateral, a UE pretendia estabelecer ainda mais medidas no capítulo de propriedade intelectual do que as finalmente assinadas e que serão aprofundadas a seguir.

⁹ A princípio, sua implementação realizou-se em escala de três anos para o primeiro ano de vigência, quatro para o segundo e cinco anos de proteção a partir do terceiro ano.

Quadro 2. Cláusulas vinculadas à propriedade intelectual com impacto no acesso a medicamentos em cada um dos tratados vigentes

TLC	Assinatura	Vigente	Requerimentos de PI ADPIC Plus com impacto no acesso a medicamentos
Acordo de promoção comercial entre a República da Colômbia e os EUA	2006	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Adesão ao PCT – Ambas as partes já haviam aderido (Capítulo 16, Art. 16, Ponto 1). • Compensação da duração da patente por atrasos não razoáveis na expedição de uma patente: são considerados não razoáveis cinco anos de espera a partir da solicitação e três anos a partir do exame mais profundo (Capítulo 16, Art. 16.9, Ponto 6a). • Compensação da duração da patente por atraso também para a autorização de comercialização/registro sanitário. “Linkage” (Capítulo 16, Art. 16.9, Ponto 6b). • Proteção dos dados de teste para a comercialização de produtos farmacêuticos novos por cinco anos. Novo: é aquilo que não contém uma entidade química que foi previamente aprovada no território da Parte para ser usada em um produto farmacêutico (Capítulo 16, Art. 16.10, Pontos 1a, b e c). • Notificação ao titular da patente da solicitação de comercialização apresentada por um terceiro utilizando informação de segurança e eficácia apresentada pelo titular da patente (Capítulo 16, Art. 16.10, Pontos 3a e b). • Esforços para aderir • Tratado sobre Direitos de Patentes – PLT (2000) (Capítulo 16, Art. 16, Ponto 1) • Fortalecimento das medidas de observação da proteção da propriedade intelectual, por exemplo, a possibilidade das autoridades competentes de confiscar ou destruir mercadoria em trânsito (Capítulo 16, Art. 16.11).

TLC	Assinatura	Vigente	Requerimentos de PI ADPIC Plus com impacto no acesso a medicamentos
Acordo Comercial entre Colômbia e UE	2012	2013	<p>Proteção de dados de prova para a comercialização de produtos farmacêuticos novos por cinco anos. Novo: é aquilo que não contém uma entidade química que foi previamente aprovada no território da Parte para ser usada em um produto farmacêutico (Capítulo 3, Art. 231).</p> <p>Esforços consideráveis para cumprir (UE) ou aderir (Colômbia) ao PLT (200) (Capítulo 3, Art. 230, Ponto 2).</p> <p>Melhores esforços para agilizar o processamento do registro sanitário em caso de produtos farmacêuticos. Cooperação das partes para consegui-lo (Capítulo 3, Artigo 230, Ponto 3).</p> <p>Possibilidade de incorporar:</p> <p>Mecanismo para compensar o titular da patente por qualquer redução pouco razoável do prazo efetivo da patente como resultado da autorização de comercialização/registo sanitário do produto farmacêutico (<i>linkage</i>) (Capítulo 3, Art. 230, Ponto 4).</p> <p>Fortalecimento das medidas de observância da propriedade intelectual, tais como a autorização de cautelares por parte do titular do direito para qualquer outra parte, destinado a prevenir infrações (Capítulo 4).</p>

Fonte: Elaboração própria através da análise dos textos do capítulo de propriedade intelectual dos tratados. Disponíveis na página do Ministério de Comércio do governo da Colômbia: tlc.gov.co

Efeitos sobre o acesso a medicamentos a partir dos tratados de livre comércio

A proteção dos dados de teste, ao estabelecer direitos exclusivos distintos das patentes, gera monopólios paralelos ou sucessivos a estas e é considerada uma das medidas mais prejudiciais para o acesso a medicamentos. Durante o período de proteção dos dados de teste, os dados de ensaios clínicos que foram utilizados para obter a autorização da comercialização de um medicamento não podem ser usados por terceiros para registrar um produto genérico. Ou seja, frente a essa medida, a empresa que pretende registrar um produto genérico deve repetir os testes, até mesmo aqueles que são resultado da participação de pessoas que colaboram expondo sua saúde para que a ciência avance. Por isso, a proteção dos dados de teste nos traz também questões de natureza ética.

É importante destacar que as medidas vinculadas à extensão do prazo das patentes no Acordo de Promoção Comercial com os EUA não foram implementadas em matéria de produtos farmacêuticos, de acordo com o Decreto nº 1.873 do ano 2014, em função da Decisão Andina 689 do ano 2008, que determina a exceção da aplicação dessa medida em caso de patentes sobre tecnologias farmacêuticas.

A sociedade civil desenvolveu dois estudos de impacto:

- Em 2009, a Aliança de ONGs para o acesso a medicamentos realizou um estudo de impacto utilizando a metodologia preditiva Ipria, esclarecendo qual seria o impacto sobre o preço dos medicamentos em caso da aplicação da extensão nos prazos das patentes que seria concedida como “compensação” por demora nos trâmites de patentes e pela extensão da proteção dos dados de teste de cinco para 10 anos, como a UE solicitava. Por fim, houve resistência a essa segunda medida, e a possibilidade de prorrogação do prazo das patentes permaneceu no texto do acordo como uma possibilidade não obrigatória para a Colômbia (ROSSI *et al.*, 2009).
- Misión Salud e a Fundação Ifarma realizaram em 2012 um estudo em que mediram os efeitos da proteção dos dados de teste após 10 anos de vigência (GAMBA; FRANCISCO; DAMARIS, 2012).
- Esses estudos foram de vital importância como evidência não só para Colômbia, mas para o resto da região em termos da demonstração do impacto negativo das medidas ADPIC Plus sobre o acesso a medicamentos e saúde. A evidência analisada e sistematizada nos indica:
 - Com relação aos preços dos medicamentos, os estudos demonstraram que:
 - a extensão de patentes implicaria um aumento de 329 milhões de dólares anuais em 2025 no mercado farmacêutico com relação ao valor atual, quer dizer, o valor no momento da realização do estudo (ROSSI *et al.*, 2009);
 - finalizada a proteção dos dados de teste após os cinco anos em vigência, desde 2002, a entrada de competidores ao mercado implica uma queda dos preços de entre 1 e 10% no primeiro ano, entre 13 e 59% no segundo e entre 35 e 59% no terceiro ano (GAMBA; FRANCISCO; DAMARIS, 2012).
 - Com relação à disponibilidade de medicamentos para a população,
 - a extensão de patentes, no caso de não aumentar o gasto no mercado farmacêutico, poderia significar a diminuição do consumo de medicamentos em 7% para o ano 2025 (ROSSI *et al.*, 2009);
 - entre 2002 e 2012, os medicamentos com maior proteção dos dados de teste, portanto sem competição, foram aqueles usados para tratar o câncer (28%) (GAMBA; FRANCISCO; *et al.*, 2012);
 - a quantidade de novos registros sanitários na Colômbia foi de 10.822, dos quais apenas 114 corres-

pondem a novas entidades químicas, mas várias delas já conhecidas mundialmente, estimando-se que haja menos de 1% de verdadeira inovação;¹⁰

- não existe evidência para justificar a exclusividade de dados em função do investimento que o desenvolvimento da inovação exigiu.
- não se analisa maior número ou velocidade de registros de saúde em comparação com Argentina e Venezuela, que não possuem proteção de dados de exames, portanto, a proteção da exclusividade de dados não implica obtenção de registro de saúde mais rapidamente.
- Com relação ao impacto na produção local de genéricos,
- das 43 proteções vencidas entre 2002 e 2012, só 30% tiveram competição registrada, evidenciando-se uma falta de resposta dos competidores ante o vencimento das proteções;
- essa proteção não foi um estímulo para que as indústrias locais desenvolvessem medicamentos, pelo contrário, trouxe como consequência uma maior concentração do mercado a favor de titulares estrangeiros. É assim que 100% das proteções de dados na Colômbia foram outorgadas a produtores estrangeiros;
- a proteção de dados com exclusividade não representa grandes incentivos para a produção de genéricos, e inclusive expôs a falta de resposta dos fabricantes de medicamentos competidores frente ao vencimento das proteções.

CASO 2. PERU

Sistema de saúde e antecedentes normativos vinculados à propriedade intelectual

O Peru é um país unitário com um sistema de saúde misto. A garantia em saúde no país se dá mediante três sistemas: o Seguro Integral de Saúde pública, focalizado na população em condição de pobreza; o sistema contributivo, mediante a Seguridad Social (EsSalud) para os trabalhadores formais; e o sistema privado. A população peruana entra em um dos três regimes segundo sua capacidade de pagamento. Com a Lei do *Aseguramiento Universal en Salud* (Garantia Universal a Saúde – AUS) de 2011

¹⁰ Até o item sobre o Peru, seguiremos os dados oferecidos pelo texto de Gamba, Francisco e Damaris (2012).

se assegura um pacote básico de atenções contidas no *Plan Esencial de Aseguramiento en Salud* (Plano Essencial de Garantia em Saúde – Peas), que alcança 65% das doenças do país e 80% da demanda do primeiro nível de atenção em saúde. Adicionalmente, a Lei de AUS prevê a cobertura de doenças de alto custo, mediante o *Fondo Intangible Solidario de Salud* (Fundo Intangível Solidário de Saúde).

Em relação à propriedade intelectual, o Peru também aderiu ao ADPIC, reconhecendo, portanto, patentes para tecnologias sanitárias (ano 2000).

Negociação, assinatura e implementação dos TLCs

Segundo Llamozza (2015), a política de abertura comercial do Peru se dinamiza através da assinatura do TLC com os EUA em 2009, seguida de vários outros tratados comerciais.

Esse Tratado, embora tenha sido assinado em 2006, entrou em vigência só em 2009, devido à emenda realizada por parte dos democratas nos EUA, que incluíram certos mecanismos favoráveis ao acesso a medicamentos em seu capítulo sobre propriedade intelectual, mas que manteve “a principal conquista dos EUA e das empresas farmacêuticas: a proteção de dados dos dados de teste e outros não divulgados para as novas entidades químicas (NEQ)”, que foi implementado através do Decreto nº 1.072/2009.

Na negociação com a UE, pretendia-se estender essa proteção para 10 anos, e, assim como para a Colômbia, essa tentativa da UE fracassou.

O caso do TPP é mais complexo. Suas negociações iniciais foram denunciadas pela sociedade civil devido ao extremo sigilo e às pretensões agressivas em matéria comercial, ambiental, laboral e de propriedade intelectual que o acordo continha. Com a chegada de Donald Trump, os EUA se retiraram do tratado, mas os 11 países restantes – Peru, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Singapura, Vietnã e México – ratificaram seu compromisso de seguir adiante com ele, apesar das denúncias realizadas. Passou então a ser o TPP-11. Em 2020, embora ainda não tenha entrado em vigência em vários países, incluindo o Peru (e o Chile), o TPP-11 contém uma série de medidas ADPIC Plus muito agressivas e que, caso entrem em vigência, terão impacto na saúde dos cidadãos.

Quadro 3. Requerimentos vinculados à propriedade intelectual com impacto no acesso a medicamentos em cada um dos tratados

TLC	Assinatura	Vigência	Requerimentos de PI ADPIC Plus vinculadas à saúde
Acordo de Promoção Comercial Peru-EUA	2006	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Adesão/ratificação PCT (1970-1978) (Capítulo 16, Art.16.1, Ponto 2). • Proteção dos dados de teste para a comercialização de produtos farmacêuticos novos por cinco anos. Novo: é aquilo que não contém uma entidade química que foi previamente aprovada no território da Parte para ser usada em um produto farmacêutico (Capítulo 16, Art. 16.10, Ponto 2). • Possibilidade de extensão da duração da patente a partir da compensação por “redução pouco razoável” do prazo do mesmo como resultado do processo de aprovação comercial do registro sanitário- Linkage- (Capítulo 16, Art. 16.9, Ponto 6c). • Possibilidade de compensação da duração da patente de um produto farmacêutico por atrasos não razoáveis em sua outorga. Considera-se não razoável cinco anos a partir da data de apresentação da solicitação e três anos a partir do pedido de realização do exame de fundo (Capítulo 16, Art. 16.9, Ponto 6b). • Cada parte disporá de um sistema transparente para advertir ao titular de uma patente que outra pessoa está procurando comercializar um produto farmacêutico aprovado no período de vigência da patente com tempo suficiente e oportunidade para que procure os remédios disponíveis contra o produto infrator (Capítulo 19, Art. 16.10, Ponto 2). • Esforços razoáveis para aprovar PLT (2000) (Capítulo 16, Art. 16.1, Ponto 4). • Cada Parte realizará os melhores esforços para tramitar as solicitações de patentes e as solicitações para a aprovação de comercialização expeditamente com o propósito de evitar atrasos não razoáveis (Art. 16.9, Ponto 6a). • Fortalecimento das medidas de observância da proteção da propriedade intelectual, por exemplo, a possibilidade de as autoridades competentes de confiscarem ou destruírem mercadorias em trânsito (Capítulo 16, Art. 16.11).

TLC	Assinatura	Vigência	Requerimentos de PI ADPIC Plus vinculadas à saúde
Acordo Comercial entre Peru e UE	2012	2013	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção dos dados de teste para a comercialização de produtos farmacêuticos novos por cinco anos. Novo: aquela que não contém uma entidade química previamente aprovada no território da Parte para ser usada em um produto farmacêutico (Capítulo 3, Art. 231). • Esforços consideráveis para cumprir (UE) ou aderir (Peru) ao PLT (200) (Capítulo 3, Art. 230, Ponto 2). • Melhores esforços para demandar de forma rápida o registro sanitário em caso de produtos farmacêuticos. Cooperação das partes para lográ-lo (Capítulo 3, Art. 230, Ponto 3). • Possibilidade de incorporar: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Mecanismo para compensar o titular da patente por qualquer redução pouco razoável do prazo efetivo da patente como resultado da autorização de comercialização/registo sanitário do produto farmacêutico (<i>linkage</i>) (Capítulo 3, Art. 230, Ponto 4). ◦ Fortalecimento das medidas de observância da propriedade intelectual, tais como a autorização de cautelares por parte do titular do direito a qualquer outra parte, destinado a prevenir infrações (Capítulo 4).
TPP-11	2016	Ainda não está vigente no Peru	<ul style="list-style-type: none"> • Adesão ou ratificação do PCT (Cap. 18, Art. 18.7, Ponto 1). • As partes procurarão cooperar entre seus respectivos escritórios de patentes para colocar os resultados de pesquisa e exame à disposição (Capítulo 18, Art. 18.14, Ponto 2a). • Importância de considerar adesão ou ratificação PLT (Capítulo 18, Art. 18.14, Ponto 4). • Ampliação da matéria patenteável: as patentes estão disponíveis para invenções que reivindicem ao menos um dos seguintes: a) novos usos de um produto conhecido, b) novos métodos de uso de um produto conhecido ou c) novos procedimentos de uso de um produto conhecido (Capítulo 18, Art. 18.37, Ponto 2). • Melhores esforços para demandar as solicitações de patentes de maneira eficiente e oportuna. Procedimentos poderão ser disponibilizados para solicitarem a aceleração do exame (Capítulo 19, Art.18.46, Pontos 1 e 2).

TLC	Assinatura	Vigência	Requerimentos de PI ADPIC Plus vinculadas à saúde
TPP-11	2016	Ainda não está vigente no Peru	<ul style="list-style-type: none"> • Compensação do prazo de duração da patente por “atrasos não razoáveis”: mais de cinco anos contados a partir da data de apresentação da solicitação, ou de três anos desde que a solicitação de exame tenha sido feita, qualquer que ocorra com posterioridade (Capítulo 18, Art. 18.46, Ponto 4). • Melhores esforços para demandar as solicitações de autorização de comercialização/registro sanitário de maneira eficiente e oportuna. Caso se trate de um produto patenteado, um ajuste do prazo de patente será fornecido para compensar atrasos não razoáveis (Capítulo 18, Art. 18.48, Pontos 1 e 2). • Proteção dos dados de teste ou outros dados não divulgados de cinco anos para novos produtos farmacêuticos – aqueles que contêm uma entidade química não autorizada previamente na parte – e de três anos para produtos farmacêuticos previamente autorizados, mas que cubram uma nova indicação, formulação ou método de administração (Capítulo 18, Art. 18.50 Pontos 1 e 2). • Proteção de novos biológicos: as partes devem optar entre dispor de oito anos de proteção de dados para um novo produto farmacêutico que contenha um biológico; ou dispor de proteção comercial efetiva: cinco anos de proteção ou outras medidas que brindem um resultado comparável no mercado (Capítulo 18, Art. 18.51, Ponto 1). • Caso se permita que um terceiro utilize informação de segurança e eficácia de um produto previamente autorizado na solicitação de autorização de comercialização, se disporá de: um sistema que ofereça aviso prévio ao titular da patente sobre a comercialização, tempo e oportunidade para que o titular recorra, frente a um produto supostamente infrator, a procedimentos judiciais administrativos ou medidas provisionais (Capítulo 18, Art. 18.53, Ponto 1). • Fortalecimento das medidas de observância da propriedade intelectual, tais como presumir que cada patente outorgada envolvida em um procedimento de observância civil ou administrativa cumpra os critérios de patenteabilidade, suspender ou deter despacho de mercadorias suspeitas de falsificação em trânsito, dispor de informação não só da mercadoria, mas também das pessoas responsáveis como titulares do direito de propriedade intelectual (Capítulo 18, Seção 1).

Efeitos dos TLCs sobre o acesso a medicamentos

O estudo sobre o impacto do acordo com a UE foi desenvolvido pela sociedade civil no marco da Aliança de ONGs para o Acesso a Medicamentos (CORTES; BERNATE, 2009), no qual se utiliza a metodologia predicativa *Ipria*, com foco em duas medidas: a extensão de proteção dos dados de teste de cinco para 10 anos e a extensão da duração efetiva de patentes em torno de quatro anos através dos Certificados de Proteção Complementar.

Partindo de um cenário básico, que é o *status quo*, a metodologia utilizada coloca diferentes cenários preditivos, neste caso formado pelos compromissos assumidos através do ADPIC, somado ao Decreto nº 1.072/2009, que estabelece a proteção dos dados de teste por cinco anos.

Com relação às medidas de observância impostas pela UE, o estudo não as analisa com uma metodologia específica, mas alerta que, se forem implementadas, não só fortalecerão a posição dos titulares dos direitos de propriedade intelectual (DPI), como, além disso, podem trazer um alto efeito dissuasivo sobre os potenciais competidores e com um entorno de preços altos. Isso é particularmente correto se se tem em conta que, apelando para a agilidade de um litígio, se permite que o suposto infrator não seja ouvido, o que pode instar sentenças baseadas em meras presunções.

No estudo *Análisis técnico del impacto en el gasto público por la protección de datos de prueba u otros no divulgados en el marco del TLC con Estados Unidos* (“Análise técnica do impacto da proteção dos dados de teste ou outros não divulgados no gasto público no marco do TLC com Estados Unidos”) (LLAMOZA, 2015), realiza-se uma avaliação do impacto da proteção dos dados de teste no gasto público com medicamentos.

Como vimos no quadro anterior, nem a extensão das patentes nem a extensão do prazo da proteção dos dados de teste ficaram definidas como uma obrigação para os Estados nos tratados com os EUA ou com a UE. Não obstante, acreditamos que é importante analisar seus efeitos, já que a extensão de patentes está no acordo TPP-11, já assinado pelo Peru. Em princípio, a implementação dessa medida não poderia ser possível, de acordo com a Decisão Andina 689, embora o país tenha manifestado que realizaria seu melhor esforço para poder cumprir esse requerimento imposto no TPP-11.

As organizações da sociedade civil Acción Internacional para la Salud (Ação Internacional para a Saúde – AIS Peru) e de RedGe Peru alertam para o TPP-11 e seu impacto no acesso a medicamentos no Documento de Análise sobre temas sensíveis (REDGE, 2016). Esses documentos explicam os efeitos que a imposição da proteção dos dados de teste teria sobre os medicamentos biológicos por até oito

anos. Os biotecnológicos são produtos de recente entrada no mercado, com muito poucos competidores, os quais, ao não terem cópias iguais, e sim similares, se posicionam de maneira monopólica no mercado com preços elevados. Advertem ainda acerca da ampliação da proteção dos dados de teste sobre medicamentos de síntese química, que vão mais além da imposta através do TLC com os EUA.

Ainda assim, um estudo encarregado pelo Ministério da Saúde do Peru através da Secretaria de Medicamentos, Insumos y Drogas (Secretaria de Medicamentos, Suprimentos e Drogas) (BETETA OBREROS, 2015) analisa o impacto da proteção dos dados de teste para produtos biológicos. Esse estudo foi realizado para as compras de 48 princípios ativos pelo setor público (EESalud, Ministério da Saúde e Polícia Nacional) no ano de 2013, tendo em conta o registro de três a cinco novos princípios ativos anuais com proteções dos dados de teste por cinco, oito e 12 anos em cada cenário, com a metodologia Ipria.

Os distintos informes e estudos analisados lançam as seguintes conclusões em torno do acesso a medicamentos:

Com respeito aos preços de medicamentos:

- através da análise das novas entidades químicas – NEQ – com proteção e das compras públicas, estimando o diferencial de preços através daquelas NEQ com proteção dos dados vencida e do comportamento do preço com a entrada da competição, observa-se uma redução de 47% do preço (LLAMOZA, 2015);
- foram detectados seis medicamentos adquiridos pelo setor público, com um investimento total de 797.008,76 soles, dos quais estima-se que 374.594,11 são resultado do impacto da proteção de dados. A proteção dos dados de teste gerou um gasto extra para o estado peruano de cerca de 129.170,38 dólares estadunidenses para seis medicamentos entre 2009 e 2014 (LLAMOZA, 2015);
- caso a proteção de dados tivesse sido estendida para 10 anos, somada à extensão de duração efetiva das patentes, até 2025 haveria um aumento do gasto farmacêutico peruano de USD 459 milhões e um aumento de 26% nos preços dos mesmos (CORTÉS; BERNATE, 2009);
- a extensão da duração efetiva das patentes por quatro anos poderia implicar em 2025 um aumento de USD 159 milhões no gasto farmacêutico sobre um total estimado de USD 618 milhões, representando 25% do gasto anual de 2008 do mercado farmacêutico peruano (CORTÉS; BERNATE, 2009);
- no potencial cenário de proteção dos dados de teste sobre produtos biológicos por oito anos, os preços alcançariam seu maior valor entre 2024-2027, com um preço em média 16% maior do que

se não tivessem proteção; e, no cenário de cinco anos de proteção, nos anos de 2026-2027 o preço seria em média 14% maior (BETETA OBREROS, 2015).

- Com respeito à disponibilidade de medicamentos,
- em 2014, a maioria das 20 NEQ protegidas são medicamentos para tratar o câncer e a diabetes. Estima-se que até esta data – 2019 – existam 60 NEQ com proteção dos dados de teste no Peru (LLAMOZA, 2015);
- caso o aumento na duração efetiva de patentes seja implementado e os orçamentos para o investimento em medicamentos não aumentem, o consumo de medicamentos poderia diminuir 9% no ano 2025 (CORTÉS; BERNATE, 2009);
- a proteção dos dados de teste de produtos biológicos poderia aumentar o orçamento público de investimento em medicamentos ou provocar uma queda no acesso de até 14% (BETETA OBREROS, 2015);
- se levamos em conta que o investimento público em medicamentos é crescente, estimam-se distintas taxas de crescimento deste investimento – entre 9 e 27% –, o que significaria um aumento acumulado (2013-2038) nas compras, em um cenário de proteção por cinco anos, de entre 1,581 milhão e 14 bilhões de soles (entre aproximadamente USD 500.000 e 4,5 bilhões¹¹) (BETETA OBREROS, 2015).
- Com relação à produção local de genéricos,
- a proteção dos dados de teste como uma nova instância de proteção, além das patentes, tanto para produtos biológicos como para NEQ, implica a criação de monopólios e a impossibilidade de registro de versões genéricas, portanto, da entrada ao mercado de competidores locais;
- registra-se que as regras de observância incorporadas no TPP representam um desestímulo para os produtores locais (AIS; REDGE, 2016).

¹¹ Realiza-se a conversão do dólar estadunidense, já que o estudo foi realizado em soles peruanos tendo em conta o câmbio em 2015, data em que o estudo foi realizado.

CASO 3. ARGENTINA

Sistema de saúde e antecedentes normativos vinculados à propriedade intelectual

O sistema de saúde argentino é altamente descentralizado e está baseado em uma estrutura política federal. Está composto por três subsetores: a) setor público: que provê e financia saúde a partir de cada ministério de saúde estadual e do Ministério da Saúde da Nação; b) setor da seguridade social: financia serviços prestados majoritariamente por instituições privadas e médicos contratados com 298 obras sociais nacionais; c) setor privado, composto pela medicina pré-paga. O subsetor público cobre 35% da população que não conta com seguro social de saúde, em geral os de menor renda, embora formalmente se considere de cobertura universal (GIOVANELLA *et al.*, 2012).

A Argentina aderiu ao ADPIC e desde o ano 2000 reconhece patentes farmacêuticas. Diferentemente dos casos anteriormente expostos, a Argentina fez uso do direito soberano reconhecido no Art. 8 do ADPIC, de implementar políticas públicas para proteger a saúde pública¹² por meio dos rigorosos padrões de patenteabilidade para promover a competição local e a acessibilidade dos medicamentos (CORREA, 2011). Desde 2012 está em vigência a Resolução Conjunta adotada pelo Escritório de Patentes (INPI), o Ministério da Indústria e o Ministério da Saúde, que estabelece, no marco da Lei de Patentes, padrões de patenteabilidade para o exame de solicitações de patentes farmacêuticas e interpreta os requisitos de novidade e de atividade inventiva.¹³

Essa resolução conjunta estabelece pautas que funcionam como um manual de procedimentos para o exame de patentes farmacêuticas que, em função dos requisitos da lei, são consideradas como novidade ou atividade inventiva. De acordo com Sampat e Shadlen (2017) as guias implementadas na Argentina foram muito efetivas para a denegação de patentes sobre desenvolvimentos incrementais ou de má qualidade.

¹² O Brasil também colocou em ação um mecanismo chamado “Anuência Prévia”, que assegurava um visto de aprovação do Ministério da Saúde antes de efetivamente aprovar qualquer solicitação de patentes.

¹³ Resolução conjunta Ministério da Indústria, Ministério da Saúde e Instituto Nacional da Propriedade Industrial Resolução Conjunta 118/2012, 546/2012 e 107/2012.

Negociação, assinatura e implementação dos TLC

No último ano, a Argentina fechou as negociações e acelerou a assinatura de dois acordos comerciais que envolvem o Mercosul: o acordo com a UE e com os países EFTA. Em ambos os casos, embora as negociações estejam fechadas e existam acordos políticos já assinados pelos chanceleres e representantes do Mercosul, os mesmos não foram assinados pelos Chefes de Estado e, portanto, tampouco foram discutidos nem aprovados pelo Congresso Nacional argentino.

A negociação entre o Mercosul e a UE se iniciou em 1999. A negociação entre o EFTA e o Mercosul começou em junho de 2017. Ambas foram encerradas entre junho e agosto de 2019.

Embora ainda não se conheça o texto final do capítulo de propriedade intelectual do acordo com a União Europeia, e, de fato, o texto desse capítulo tenha mudado entre a publicação dos rascunhos de 12 de julho até o publicado posteriormente em setembro de 2019 (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020), a partir dos documentos emitidos como última versão em setembro, encontramos as seguintes medidas:

- promover a aprovação do PCT;
- reformar o sistema de patentes argentino incorporando regulamentações sobre medidas cautelares e ações de danos. Essas medidas seriam aplicadas em casos de violações aos direitos conferidos pelas patentes a favor das companhias farmacêuticas estrangeiras, tornando o litígio em tribunais nacionais mais desvantajoso para as empresas argentinas;
- fortalecer as medidas de fronteira, dando um papel mais ativo às autoridades alfandegárias para intervir na seleção e identificação de violações aos direitos de propriedade intelectual com relação às mercadorias sob o controle alfandegário ou em trânsito.

Efeitos dos tratados de livre comércio sobre o acesso a medicamentos

O Estado argentino não oferece estudos de impacto acerca das implicações que as assinaturas desses acordos poderiam ter sobre a saúde pública. Tanto na Argentina como no Brasil, a sociedade civil realizou estudos de impacto com a metodologia Ipria sobre as demandas iniciais da UE que continham a extensão das patentes fruto da compensação por atrasos no trâmite da autorização da comercialização ou registro sanitário, bem como a proteção dos dados de teste.

O estudo realizado pela Fundação GEP (2017) analisa o impacto dessas medidas tendo em conta uma cesta de antirretrovirais (HIV) e antivirais de ação direta (HepC) adquiridos pela Dirección Na-

cional de Sida (Direção Nacional de HIV) e através da qual as pessoas com HIV e hepatite C acedem a seus tratamentos no sistema público de saúde, com compras centralizadas que a citada Direção gera.

Em outro estudo de impacto realizado analisam-se as mesmas medidas para os gastos em farmácias e em compras de Pami (obra social dos aposentados e pensionistas), realizado pela Fundação Fiel (CILFA, 2018) utilizando a metodologia prospectiva.

Uma das medidas do Acordo que se considera pertinente analisar é a “promoção” da adoção do PCT. Como foi mencionado previamente, a Argentina tem as guias de patenteabilidade vigentes desde 2012. Estas foram adotadas com base no exercício soberano de implementar políticas públicas em defesa da saúde e tendo como marco o Art. 1 do ADPIC.¹ O PCT representa uma ameaça para a aplicação das mesmas, já que esse Tratado estabelece um sistema internacional para a apresentação de solicitações de patentes, que produzirá a proliferação de solicitações de companhias estrangeiras no Escritório de Patentes argentino. Serão necessários mais recursos para os escritórios de patentes só para fazer frente a tal aumento de solicitações,. Mas, além disso, a OMPI prevê que, com a apresentação da solicitação internacional, se inicie uma busca de antecedentes e um exame preliminar que, embora não tenha caráter vinculante para os escritórios de patentes, ficam disponíveis para serem utilizados por todos os escritórios de distintos países designados pelo solicitante. O aumento da quantidade de solicitações, somado à escassez de recursos humanos técnicos com que os escritórios nacionais contam, muito provavelmente resultará na aplicação da busca e do exame preliminar providos pela OMPI, o que, no caso da Argentina, será em detrimento da aplicação das guias de patenteabilidade (GEP, 2019). A adesão ao PCT pela Argentina gerará mais monopólios sobre produtos farmacêuticos que afetarão a disponibilidade de versões genéricas, a capacidade de produzir localmente e impactará negativamente aumentando os preços dos medicamentos.

Grande parte do êxito da implementação da política anti-*evergreening* com as guias de patenteabilidade a favor da saúde pública se deve ao fato de a Argentina não ter aderido ao PCT até o momento. Por 20 anos, o projeto de adesão ao PCT esteve pendente na Câmara de Deputados. Durante 2019, um grupo de deputados afins ao governo de Mauricio Macri realizou esforços para seu tratamento e aprovação, mas sem resultados.

Com relação ao preço dos medicamentos, o estudo projeta o que teria acontecido em 2016 se o cenário de proteção total (proteção dos dados de teste por 10 anos e extensão do prazo das patentes) estivesse vigente. O estudo conclui que nesse caso teria sido necessário mais da metade do orçamento

investido em 17 medicamentos (USD 113 milhões) para adquirir apenas seis medicamentos (USD 73 milhões) (GEP, 2017), produto de seus potenciais preços.¹⁴ Ainda assim, estima-se que a economia produzida em 2016, por não haver implementado essas medidas, é de USD 191,7 milhões, tanto para o canal de farmácias como para as compras efetuadas pelo Pami (FIEL, 2018).

Ainda assim, a potencial vigência do PCT poderia produzir novos monopólios que não cumprem a normativa argentina, impactando sobre os preços dos medicamentos.

Com respeito à disponibilidade de medicamentos, o impacto da proteção dos dados de teste por 10 anos e da extensão do prazo das patentes por dois anos, em 2030, teria produzido um aumento de 30% do investimento público de uma cesta de 17 medicamentos com relação ao que foi investido em 2016 (GEP, 2017).

Com respeito à possibilidade de produção local de medicamentos, em caso de aprovar o PCT, a Argentina seria afetada nessa dimensão, já que a proliferação de monopólios sobre medicamentos afetaria a indústria de genéricos privada – uma das mais importantes da região –, mas também a produção pública, limitando as possibilidades estratégicas de planificar e implementar políticas públicas soberanas de acesso a medicamentos.

CASO 4. GUATEMALA

Sistema de saúde e antecedentes normativos vinculados à propriedade intelectual

O sistema de saúde da Guatemala está composto por um setor público – Ministério da Saúde Pública e Assistência Social e o Instituto Guatemalteco do Seguro Social (IGSS), além da Sanidade Militar – e outro privado, do qual participam organizações da sociedade civil e, em menor medida, seguros privados de saúde. Dentro do setor público, o Ministério é o responsável por oferecer cobertura à população vulnerável, enquanto o IGSS presta serviços de saúde aos assalariados e suas famílias. Os

¹⁴ O estudo de impacto realizado pela Fiocruz (2017) foca nos medicamentos comprados pelo Ministério da Saúde do Brasil, considerando as medidas, mas com uma proteção dos dados de teste de cinco anos. Em caso da aplicação de ambas as medidas, estima-se que o gasto adicional para o Ministério da Saúde do Brasil poderia ser de USD 444.081.767,74 para apenas seis medicamentos.

determinantes sociais da saúde vinculados às condições de vida da Guatemala influenciaram seu sistema e seus indicadores socio-sanitários (BECERRIL-MONTEKIO; LÓPEZ-DÁVILA, 2011).

No que diz respeito aos medicamentos, a Guatemala colocou em ação em 1998 o Programa de Acessibilidade de Medicamentos “para promover o abastecimento e barateamento de medicamentos de qualidade e outros insumos para a recuperação da saúde, em farmácias estatais, farmácias municipais já estabelecidas ou que se estabeleçam no futuro, e vendas sociais de medicamentos”, de acordo com o Decreto nº 69-98, artigo 1.

A Guatemala reconhece patentes farmacêuticas a partir do ADPIC, reformando sua lei em 1999. Ainda assim, emitiu uma série de decretos vinculados à proteção dos dados de teste: o Decreto nº 56/2000 outorga exclusividade de dados por nada menos do que 15 anos. Trata-se do caso da maior extensão por proteção dos dados de teste do mundo. O Decreto nº 9/2002 eliminou a proteção em sua totalidade, que foi restabelecida mediante o Decreto nº 9/2003 por cinco anos. Em 2004, a partir do Decreto nº 34, a exclusividade de dados volta a ser derogada; esta é finalmente restituída por cinco anos através do Decreto nº 30/2005, depois da assinatura do Cafta.

NEGOCIAÇÃO, ASSINATURA E IMPLEMENTAÇÃO DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO

De acordo com Carlos Barreda (2007), o processo de negociação do Cafta foi um fracasso da política guatemalteca, o que evidenciou, por um lado, o desconhecimento dos decisores políticos, mas também expôs as pressões exercidas pelos EUA através da sua embaixada e sua Secretaria de Comércio. Ainda assim, o povo guatemalteco se manifestou contra o acordo e não foi ouvido.

Segundo Moreno (2008), assim como aconteceu no Chile, tentou-se passar uma imagem de participação durante a negociação, e por isso incorporou-se o mecanismo do “quarto ao lado” ou “quarto adjunto”, em que se convidou o setor privado e organizações da sociedade civil para informar sobre os avanços da discussão, embora os convites fossem estendidos com reserva.

O Congresso guatemalteco aprovou o Tratado em 2005 mediante a “lei de implementação” aprovada em 2006 e modificou 16 leis nacionais que afetavam temas de compras, telecomunicações, propriedade intelectual, entre outros temas.

Com respeito ao acordo com a UE, em matéria de propriedade intelectual, foram incluídas medidas de observância, como reflete quadro a seguir.

Quadro 4. Requerimentos vinculados à propriedade intelectual vinculados à saúde em cada um dos tratados

TLC	Assinatura	Vigência	Requerimentos de PI ADPIC Plus vinculados à saúde
Cafta-DR	2005	2006	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificação/acesso ao PCT (Art. 15.1 3 a). • Esforços razoáveis para aderir ao Tratado sobre o Direito de Patentes (2000) (Art. 15.1 6 a). • Ajuste na duração de uma patente devido a atrasos não razoáveis no trâmite. Considera-se não razoável mais de cinco anos desde a data de apresentação da solicitação no território da Parte, ou três anos contados a partir da data da solicitação do exame da patente (Art. 15.9, inc. 6 a). • Restauração no prazo de patentes farmacêuticas com relação à redução do prazo efetivo das mesmas como resultado do processo de autorização de comercialização (Art. 15.9, inc. 6b). • Proteção dos dados de teste para a comercialização de produtos farmacêuticos novos por cinco anos. Novo: é aquilo que não contém uma entidade química que foi previamente aprovada no território da Parte (Art. 15.10: 1. (a) (b) (c) (d)). • Permite-se que terceiros utilizem informação de segurança e eficácia de um produto previamente autorizado na solicitação de autorização de comercialização. Para o caso, se disporá de: um mecanismo na aprovação para evitar que essas outras pessoas comercializem um produto coberto pela patente que abarca o produto previamente aprovado e a notificação ao titular da identidade dessa(s) pessoa(s) (Art. 15.10, inc. 2a e b). • Amplia direitos de propriedade intelectual ao ampliar ressarcimentos a favor do titular do direito de propriedade intelectual, as faculdades das autoridades judiciais de ordenar o confisco dos produtos supostamente infratores, a possibilidade de estabelecer recursos civis que ampliam os direitos em proteção da propriedade industrial, permite a tomada de medidas cautelares a partir de presunção de validade e fortalece as medidas de fronteira (Art. 15.11). • Caso uma Parte permita que uma terceira pessoa use a matéria de uma patente vigente para gerar a informação necessária para apoiar uma solicitação de aprovação de comercialização de um produto farmacêutico ou químico agrícola, essa Parte deverá garantir que qualquer produto produzido sob essa autoridade não será fabricado, utilizado ou vendido no território dessa Parte (Art. 15.9, inc. 5).

TLC	Assinatura	Vigência	Requerimentos de PI ADPIC Plus vinculados à saúde
Acordo de Associação entre a UE e a América Central	2012	2013	Fortalece as medidas de observância e de proteção aos titulares de propriedade intelectual através de medidas cautelares, provisionais, corretivas e de conservação de provas, bem como estabelece medidas de fronteira (Cap. 3).

Efeitos dos TLCs sobre o acesso a medicamentos

O vai e vem de decretos com relação à proteção dos dados de teste significou que, cada vez que as proteções eram derogadas, estas não afetavam retroativamente as já concedidas. No marco do primeiro decreto se concedeu uma proteção por 15 anos a 22 medicamentos, um deles, o Lopinavir/Ritonavir, para tratar o HIV, o que motivou a mobilização social de setores vinculados à saúde.

Um estudo de impacto realizado por Shaffer e Brenner (2009) analisa como essas medidas, particularmente a proteção dos dados de teste, criam impacto sobre a acessibilidade e os preços dos medicamentos, inclusive comparando-os com a acessibilidade dos mesmos nos EUA e levando em consideração que a Guatemala é um país “pobre”, cujo PBI é um dos mais baixos da região.

O citado estudo realiza uma análise de medicamentos adquiridos através de compras públicas e disponibilidade dos mesmos no setor privado nos anos 2005, 2006 e 2007. Ainda assim, monitora aqueles que não puderam entrar ao mercado do país em função das medidas de propriedade intelectual. A lista do estudo inclui medicamentos para tratar a hipertensão, o câncer, pneumonia, diabetes, doenças cardíacas, HIV, além de um contraceptivo e duas vacinas.

Com relação aos preços dos medicamentos, o estudo analisa quais drogas para o colesterol, insulinas, antibióticos e inibidores de protease protegidos têm um preço muito mais alto que aqueles sem proteção, como por exemplo a insulina Lantus, 846% mais cara que seu genérico, ou o antibiótico Invanz, 342% mais caro (SHAFFER; BRENNER, 2009).

Com respeito à disponibilidade de medicamentos, o estudo conclui que:

- cerca de 42 medicamentos terão sua versão genérica disponível nos EUA antes da Guatemala (SHAFFER; BRENNER, 2009);
- Kaletra (Lopinavir/Ritonavir) foi registrado e concedido com proteção dos dados de teste retroativamente em 2005, incluso com um genérico registrado em 2004.

- Com relação ao impacto na produção local, registra-se que competidores genéricos de 16 dos medicamentos analisados para tratar doenças como epilepsia ou hipertensão não puderam entrar no mercado na Guatemala devido à proteção de exclusividade de dados (SHAFFER; BRENNER, 2009).

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Com o objetivo de poder dar conta das diferentes dimensões analisadas no informe, as conclusões serão desenvolvidas através das consequências diretas das medidas ADPIC Plus, revisando os vencedores e perdedores dos TLCs vinculados à saúde e propriedade intelectual. Também serão revisadas as lições aprendidas e serão dadas as recomendações finais.

Com respeito às **consequências diretas e às conclusões das análises de casos**, refletiu-se que as medidas ADPIC Plus que são impostas aos países em desenvolvimento têm consequências negativas para o acesso à saúde e aos medicamentos, nas três dimensões analisadas.

Com relação aos preços de medicamentos, vemos um aumento em todos os casos, como produto das medidas ADPIC Plus, especialmente as vinculadas à proteção dos dados de teste. Quando se projetou a extensão do prazo das patentes, houve um impacto direto nos orçamentos públicos, afetando a sustentabilidade dos mesmos e, portanto, questionando que o direito à saúde possa ser garantido.

Com respeito à disponibilidade de medicamentos, observa-se que a proteção dos dados de teste não gera mais registros nem acelera a busca de registros, uma vez vencida a proteção. Ainda assim, todas as projeções vinculadas ao impacto da extensão do prazo das patentes acarretam, no caso de não aumentar exponencialmente os orçamentos, uma queda do consumo de medicamentos, que implica que as pessoas não acessem os medicamentos que necessitam. O caso da Guatemala neste sentido nos mostra que versões de medicamentos genéricos estarão disponíveis nos EUA antes que no país em questão.

Com relação à produção local, as medidas ADPIC Plus bloqueiam a entrada de produtores genéricos ao mercado, não só pela proteção de patentes, mas também por efeito da proteção dos dados de teste como uma nova forma de monopólio. A proteção dos dados de teste ou de informação não divulgada não consiste tanto em manter o segredo da pesquisa, mas em exigir aos produtores de genéricos que apresentem nova evidência científica, o que modifica significativamente todos os processos

de autorização de comercialização (DÍAZ, 2006). Ainda assim, em vários dos estudos de impacto analisados com relação ao acordo de Colômbia e Peru com a UE, embora o impacto do fortalecimento de medidas de observância não seja monetizado, eles são considerados um forte desincentivo para a produção local de versões genéricas.

Apesar disso, são valorizadas em seu impacto aquelas medidas nacionais ou regionais que limitam os monopólios e/ou a implementação das medidas ADPIC Plus, tais como os padrões de patenteabilidade vigentes na Argentina, como a Decisão Andina 689, que limitou a implementação da extensão de patentes para produtos farmacêuticos.

Os estudos de impacto disponíveis estão centrados sobretudo na proteção de dados e na extensão das patentes, duas das mais prejudiciais e agressivas para o impacto a medicamentos; mas destaca-se e seguramente será um tema pendente para continuar analisando – para a academia, a sociedade civil e os governos – o real impacto das medidas, como, por exemplo, o fortalecimento das regras de observância.

É evidente também que, em cada um dos capítulos de propriedade intelectual dos tratados, as cláusulas se “complementam”, avançam e retrocedem em função do que já foi acordado. Fica pendente analisar nos próximos estudos ou relatórios as medidas impostas por outros países, como os países asiáticos, em nossa região.

Com relação aos ganhadores e perdedores dos TLCs, é bastante clara a resposta quando se analisa quem são os beneficiados com a implementação das medidas ADPIC Plus vinculadas ao acesso a medicamentos. As corporações farmacêuticas transnacionais impuseram sua agenda através da captura corporativa dos Estados e continuam abusando, não só do sistema de patentes, mas também com a criação de outros monopólios, em função da maximização extrema de seus lucros.

Os países desenvolvidos somaram, aos acordos de livre comércio, capítulos de transferência tecnológica, gênero e direitos humanos, mas, em essência, as medidas contidas não mudaram. Fica demonstrado na análise do TPP-11 assinado pelo Peru, mas ainda não aprovado, como foram incorporados novos e mais complexos requerimentos nesses tratados mais recentes, que dificultam o acesso aos medicamentos.

Uma das promessas mais falaciosas ao momento de discutir os TLCs está relacionada à suposta transferência de tecnologia. Na América Latina, podemos afirmar que tal transferência não se deu. Por exemplo, Colômbia e Peru destinaram menos de 0,3% de seus PBIs para políticas de Pesquisa e Desenvolvimento (I+D) (ver GHIOTTO, 2020). Em suma, observamos que os capítulos de proprieda-

de intelectual dos TLCs (e seus efeitos sobre o acesso a medicamentos) cristalizam e aprofundam as desigualdades do atual modelo de capitalismo global entre os países “centrais” e os periféricos.

Os 25 anos de TLC na América Latina, em matéria de propriedade intelectual, deixam-nos lições aprendidas para os povos. Por um lado, destacar o trabalho das organizações da sociedade civil, que, como se viu ao longo deste artigo, são muitas vezes as que desnudam os impactos da propriedade intelectual sobre o acesso a medicamentos que se tenta deixar de lado, a falta da realização – ou a não divulgação e publicação – de estudos de impacto oficiais.

As populações e as organizações dos países latino-americanos devem estar alerta quanto à ampliação dos direitos da propriedade intelectual e continuar a gerar evidências para demonstrar os efeitos negativos e assim visibilizar, sensibilizar e mobilizar a sociedade.

As estratégias de resistência massiva e a mobilização dos povos, articulando nacional e regionalmente, seguramente foram uma variável que freou algumas pretensões. É provável que, sem a evidência científica e a mobilização, as medidas adotadas tivessem sido ainda mais extremas.

Com relação às recomendações, é importante que os governos da região levem em conta que os TLCs e seus capítulos de propriedade intelectual atentam contra direitos humanos à saúde e acesso aos medicamentos.

Nos países onde já há tratados vigentes, existem algumas zonas cinzas que, com decisão política e valentia, podem ser utilizadas pelos países para implementar políticas públicas que tratem de reverter esses efeitos negativos, inclusive nas medidas de observância, nas quais os procedimentos administrativos, penais e civis se endurecem, nas quais, ao não se estabelecer estruturas específicas, prevalece o ADPIC. As propostas de política pública podem abarcar, neste caso, desde a utilização de todas as salvaguardas de saúde pública previstas no ADPIC – licenças obrigatórias, oposições, importação paralela – até restringir o máximo possível as definições assumidas nos compromissos dos TLCs (DÍAZ, 2006).

Naqueles países em que esses tratados ainda não foram assinados ou ratificados, a rejeição deve ser total; a evidência é clara e contundente, e a saúde de nossos povos deve vir primeiro.

É importante desenvolver tecnologias em nível nacional ou regional que nos permitam investir e formar recursos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento, com políticas públicas ativas de ciência e tecnologia, orçamento, cooperação técnica e guiadas pelas reais necessidades de nossos povos, e não pelas do mercado.

BIBLIOGRAFIA

- BARBER, M. Presentación realizada en el Congreso Internacional sobre Acceso a medicamentos, tecnologías médicas y derechos humanos. Buenos Aires, nov. 2016.
- BARREDA, C. DR – CAFTA: imposición y pobreza en Guatemala. *In: COALICIÓN ALTO AL CAFTA. Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año.* [S. l.], enero 2007.
- BECERRIL-MONTEKIO, V.; LÓPEZ-DÁVILA, L. Sistema de salud de Guatemala. *Salud Pública de México*, v. 53, supl. 2, 2011.
- BETETA OBREROS, E. *Estudio de impacto realizado por el Ministerio de Salud de Perú Evaluación del potencial impacto de medidas de protección de la propiedad intelectual en el acceso a productos biológicos.* Informe final. Lima, 2015.
- BIANCO, C.; BEMBI, M. *Estudio de Impacto del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.* Argentina: Fundación GEP, 2017.
- CERVANTES RODRÍGUEZ, S. Las estrategias cambiantes y combinadas para consolidar la propiedad intelectual sobre la vida. *Bilaterals.org*, 2004. Disponible em: <http://www.bilaterals.org/article.php3>.
- CILFA. *Acuerdo de Comercio Mercosur-Unión Europea: Impacto Sobre el Gasto en Medicamentos Adquiridos en Farmacias y por PAMI en Argentina.* Buenos Aires: Cilfa, enero 2018. Disponible em: <http://cilfa.org.ar/wp1/acuerdo-de-comercio-mercosur-union-europea-impacto-sobre-el-gasto-en-medicamentos-adquiridos-en-farmacias-y-por-pami-en-argentina-fundacion-de-investigaciones-economicas/>.
- CORREA, C. M. *Innovación farmacéutica, patentes incrementales y licencias obligatorias.* Documento de investigación, 41. Decisión Andina 486 y 689. Ginebra: Centro del Sur, 2011.
- CORTÉS, G.; BERNATE, I. *Impacto del acuerdo comercial UE-países de la CAN, sobre el acceso a medicamentos en el Perú.* Amsterdam: AIS-LAC; Fundación IFARMA; Fundación Misión Salud; Health Action International, 2009.
- DÍAZ, Á. *TLC y propiedad intelectual: desafíos de política pública en 9 países de América Latina y el Caribe.* [S. l.]: Cepal, 2006. Disponible em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28385/>.

- FUNDACIÓN GEP. *Acuerdo de Asociación Birregional entre el Mercosur y la Unión Europea: impacto del capítulo de Propiedad Intelectual sobre las compras públicas de medicamentos en la República Argentina*. Reporte. [S. l.]: Fundación GEP, 2017. Disponible em: <http://fgep.org/wp-content/uploads/2017/12/INFORME-TLC-completo-para-imprimir>.
- FUNDACIÓN GEP. *The power of communities against monopolies*. [S. l.]: Fundación GEP, 2018. Disponible em: www.fgep.org.
- FUNDACIÓN GEP. *Conversatorio en Diputados: el debate por los TLC y el PCT llegó al Congreso*. [S. l.]: Fundación GEP, 2019. Disponible em: <https://fgep.org/es/conversatorio-en-diputados-que-sucedera-con-el-tlc-ue-mercosur-y-el-pct/>.
- GAMBA, M.; FRANCISCO, R.; DAMARIS, V. *Impacto de 10 años de protección de datos en medicamentos en Colombia*. Bogotá: Ifarma, 2012.
- GHIOTTO, L. *Tratados de Libre Comercio y crisis: apuntes para una crítica de los tratados de nueva generación*. In: OROZCO (coord.). *Del TLCAN al T-MEC: 25 años de libre comercio*. Ciudad de México: CLACSO GT Fronteras, Regionalización y Globalización, 2019.
- GHIOTTO, L. *As promessas não cumpridas dos tratados de livre comércio e investimento na América Latina: um balanço dos 25 anos*. In: GHIOTTO, Luciana; LATERRA, Patricia (org.). *25 anos de Tratados de Livre Comércio e Investimento na América Latina e no Caribe: Análises e perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Equit, 2020.
- GHIOTTO, L.; ECHAIDE, J. *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea*. Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires: Clacso; Greens/EFA; Fundación Rosa Luxemburgo, 2020.
- GIOVANELLA, L.; FEO, O.; FARIA, M.; TOBAR, S. *Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad la integralidad y la equidad*. Rio de Janeiro: Isags, 2012.
- LLAMOZA, Javier. *Análisis técnico del impacto en el gasto público por la protección de datos de prueba u otros no divulgados en el marco del TLC con EEUU*. In: ALARCO; BEDOYA *et al.* *A cinco años del TLC con Estados Unidos: ¿quién va ganando?* Lima: RedGE, 2015.
- MORENO, R. *Los impactos del CAFTA-DR en la vida de las personas, los DESC y la soberanía de los pueblos centroamericanos: casos: El Salvador y Nicaragua*. Managua: CEI, 2008.
- MSF – MÉDICOS SIN FRONTERAS. *Untangling the web: MSF presenta la undécima edición de su guía de precios de ARV*. MSF, 2008. Disponible em: <https://www.msf.es/actualidad/untangling-web-msf-presenta-la-undecima-edicion-su-guia-precios-arv>.
- NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH CARE MANAGEMENT RESEARCH AND EDUCA-

- TIONAL FOUNDATION. *Changing Patterns of Pharmaceutical Innovation*. A research report. Washington: NIHCM, 2002.
- ONU. Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Acceso a los Medicamentos: promover la innovación y el acceso a las tecnologías de la salud. Sept. 2016. Disponible em: <http://www.saludyfarmacos.org/lang/es/boletin-farmacos/boletines/nov201702/>.
- PRESCRIBE INTERNATIONAL. A review of new drugs in 2004: Floundering innovation and increased risk-taking. *La Revue Prescrire*, v.14, n. 76, p. 68-73, 2005.
- REDGE. *TPP: Acuerdo de Asociación Transpacífico. Análisis de temas sensibles*. Lima: RedGE, 2016.
- ROSSI, F.; BUENAVENTURA, M.; CORTÉS, E.; GAMBA, J.; BERNATE, R. *Impacto de la propuesta europea en el acuerdo de asociación CAN-UE sobre el acceso a medicamentos en Colombia*. Bogotá: Fundación Ifarma, 2009.
- SAMPAT, B. N.; SHADLEN, K. C. Secondary pharmaceutical patenting: a global perspective. *Research Policy*, v. 46, n. 3, p. 693-707, 2017.
- SHAFFER, Ellen; BRENNER, Joseph. A Trade Agreement's Impact On Access To Generic Drugs. *Health Affairs*, 2009. Disponible em: <https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.28.5.w957>.
- URIBE ARBELÁEZ, M. La Falacia de los Datos de Prueba (The Perfidy of Data Test). *La Propiedad Inmaterial*, n. 16, p. 57-76, 2012.

IMPACTOS AMBIENTAIS DOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO NA AMÉRICA LATINA

Elizabeth Bravo, Cecilia Chérrez e Alexia Delfosse¹

INTRODUÇÃO

Os territórios, os povos e a natureza na América Latina estão enfrentando novas ondas de intervenção que agravam os rastros deixados pelas lógicas sacrificantes impostas em nome da civilização e da modernidade. O extrativismo segue avançando na direção de zonas mais distantes e profundas em busca de petróleo, gás, carvão, ouro, prata, cobre, água, terras férteis, madeiras finas, celulose, espécies marinhas, biodiversidade, como consequência da pressão exercida pelas empresas multinacionais para manter o controle das redes de exploração, transporte, beneficiamento e comercialização de recursos naturais em nível global.

A própria vida em nível global está exposta a uma destruição em ritmo acelerado. Contudo, os alertas acerca da crise ambiental não mudaram os planos das empresas, que continuam operando sob o postulado do crescimento econômico ilimitado sem admitir a finitude do planeta, manipulando o conceito de escassez como uma nova opção de lucros, recorrendo a estratégias de marketing para apresentar compromissos que, na realidade, não são cumpridos. Os acordos comerciais com a União Europeia assinalam que serão adotados elevados níveis de proteção ambiental e trabalhista estipulados sob o marco dos acordos internacionais da OIT com a finalidade de melhorar a contribuição do comércio para o desenvolvimento sustentável. Mas essa colocação é obviamente retórica, uma vez que se baseia na premissa de que é o comércio conduzido pelas multinacionais que há de contribuir para

¹ Membros da *Acción Ecológica*, Equador.

a sustentabilidade, o que é evidentemente falso. Além disso, são colocações que não têm natureza vinculante e, portanto, o cumprimento dos instrumentos de direito internacional não tem como influir no cumprimento do tratado.

A maior parte do que está acontecendo não seria possível sem a cumplicidade dos Estados atuando para garantir que a exploração da natureza e dos corpos continue. Com todas as suas implicações relativas à violação de direitos humanos e aos danos ambientais, os tratados de livre comércio (TLCs) são negociados em segredo; os avanços constitucionais para assegurar os direitos humanos, coletivos, ambientais e da natureza se desvirtuam através de leis ou decretos; as políticas e os programas alinhados com a visão desenvolvimentista e de acumulação se impõem nos territórios através de engodos ou à força. As empresas operam com direito a desflorestar, usam agrotóxicos constantemente, inclusive borrifando a partir de aeronaves, e contam com suprimentos imensos de água para o processamento industrial, tendo ainda a permissão para converter os estuários e rios em vertedouros de rejeitos tóxicos. Com verbas públicas, constroem-se estradas que são necessárias para os empreendimentos empresariais e usam-se as forças de segurança estatais para proteger essas empresas em situações de conflito com as comunidades.

Além disso, aos conflitos socioambientais por toda a América Latina responde-se com intimidações, hostilidade, judicialização e, inclusive, agressões extremadas aos corpos daqueles que se opõem e se mobilizam para rechaçar as intervenções de retirada da subsistência e das bases de colaboração e identidade nos territórios.

Em 2018, a América Latina foi a região onde se registrou a maior quantidade de crimes contra pessoas defensoras do meio ambiente: 83, de um total mundial de 164, segundo o último informe da Global Witness.² A primeira das causas tem a ver com conflitos onde há oposição à mineração; a segunda se refere aos casos vinculados com a agroindústria; e a terceira, com a defesa dos rios.

Michael Perelman (2000) analisa o brutal processo de separar as pessoas dos meios para tirar proveito próprio, ocasionando grande penúria às pessoas comuns na Europa em fins do século XVII e durante o século XVIII através de leis e medidas que provocaram a destruição dos meios de subsistência próprios dos camponeses. Na nossa região, há tempos ocorre um processo de descamponesificação que, na verdade, busca se consolidar lançando mão de ferramentas de poder como os TLCs, uma vez

² O relatório de 2018 da Global Witness foi publicado sob o título *¿Enemigos de Estado?* em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>.

que estes abrem possibilidades para um controle normativo e institucional que garanta uma adaptação progressiva às regras de acumulação capitalista no campo. O que se pretende é tornar “legal” o que é ilegítimo.

É por isso que o capitalismo se empenha em romper a sustentabilidade das comunidades camponesas para delas dispor como massas escravizadas sem possibilidades de replicar, de se rebelar ou de estabelecer qualquer termo na relação. Em condições de constante adversidade, essas comunidades e povos, que vêm sendo desqualificados e humilhados pelos poderes ao longo do tempo, conseguiram sustentar inúmeras estratégias coletivas e comunitárias para o cuidado e a reprodução da vida. E mais, os bens que resolvemos chamar de *comuns*, como a água, as sementes, as matas, a biodiversidade e os sistemas de irrigação comunitários, não poderiam ser o que são sem as relações sociais que os produzem, à margem das práticas organizacionais e das relações de interdependência e reciprocidade que lhes dão forma permanentemente (GUTIÉRREZ; LÓPEZ PARDO, 2019).

Comunidade, natureza e autonomia aparecem como chaves de resistência para a construção de propostas civilizatórias distintas que possibilitem a regeneração e o fortalecimento dos espaços da vida e a produção coletiva do bem-estar. Uma parte disso se encontra implicitamente expressa nos casos que se apresentam no relatório seguinte.

Como sociedade, estamos diante do desafio de aprender com os processos territoriais que continuam resistindo e sobrevivendo às imposições coloniais e à modernidade.

Em vários países da América Latina, estão sendo reformadas as leis das sementes e da propriedade intelectual como resultado de obrigações obtidas pelos tratados de livre comércio que já estão assinados ou se encontram em processo de negociação.

A semente é o primeiro degrau da cadeia produtiva. Contanto que um país, uma comunidade camponesa ou um agricultor individual mantenha a capacidade de controlar as suas próprias sementes, estará em condições de contar com sua soberania alimentar. Para as empresas, é fundamental controlar as sementes como porta de entrada para o domínio sobre a alimentação; não obstante, a tarefa não é fácil, pois as famílias camponesas continuam guardando as suas melhores sementes para tornar a usá-las no próximo ciclo de semeadura, conforme a prática ancestral, desde que se desenvolveu a agricultura. Além disso, diferentemente de outros bens, as sementes são seres vivos que se reproduzem.

As multinacionais de sementes querem expandir os seus mercados às custas dos camponeses e agricultores que ainda guardam, trocam e conservam as suas sementes por todo canto do mundo, ou

seja, são guardiões da biodiversidade agrícola, que é a da agricultura moderna.³ Com essa finalidade, as empresas desenvolveram duas linhas de estratégias impostas pelos TLCs.

No primeiro caso, são estratégias *de caráter legal* que incluem leis de propriedade intelectual – no capítulo de propriedade intelectual – e leis sobre a qualidade das sementes – no capítulo de medidas sanitárias e fitossanitárias.

No segundo caso, trata-se de estratégias *de caráter técnico*, que incluem o desenvolvimento de híbridos e de cultivos transgênicos, colocando obstáculos para que os agricultores possam guardar e tornar a usar as suas sementes, forçando-os a voltar e comprar sementes a cada novo ciclo de semeadura. Essas sementes industriais são impostas aos países através dos capítulos comerciais onde são concedidos benefícios tarifários que incluem as sementes.

No que tange à propriedade intelectual, as sementes produzidas e comercializadas pelas empresas são “protegidas” através de patentes ou direitos do obtentor. A aplicação de patentes a variedades vegetais outorga direitos monopolísticos às empresas detentoras do direito e abre o leque do material a ser patenteado. A patente é a forma de “proteção” das variedades vegetais preferida das empresas estadunidenses, que não é reconhecida em nenhum país da América Latina.

Os direitos do obtentor estão regulados pelo convênio da União para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV).⁴ Existem duas versões vigentes do acordo (1978 e 1991), sendo a última a mais favorável para o “obtentor”,⁵ razão pela qual ela cria as condições mais restritivas para os usuários das variedades registradas.

Existe uma diferença da ênfase dada pelos EUA e pela UE em termos de sementes nos seus TLCs, conforme veremos no Quadro 1 a seguir.

³ O ex-secretário de Estado dos Estados Unidos, Warren Christopher, avaliou em USD 7 bilhões o aporte feito pelo germoplasma de milho estrangeiro à economia dos Estados Unidos (CLINTON, 2003).

⁴ A União Internacional de Obtentores Vegetais (UPOV), sediada em Genebra (Suíça), foi criada pelo Convênio Internacional para a Proteção de Obtenções Vegetais. O Convênio foi aprovado em Paris em 1961 e revisado em 1972, 1978 e 1991.

⁵ Isso quer dizer: para o portador dos direitos de propriedade intelectual sobre as variedades vegetais, que geralmente é uma empresa.

Quadro 1. Comparação entre EUA e UE com respeito a tratamento de sementes

	Normas de propriedade intelectual	Normas sanitárias
Estados Unidos	Pressiona os países com os quais assina TLC para que endureçam suas leis de patentes	Pressiona os países com os quais tem TLC a manterem posição harmoniosa com a sua nos foros internacionais
União Europeia	Exige dos países com os quais assina TLC que adiram ao Tratado Upov 1991	Pressiona para que endureçam as normas de qualidade das sementes

Fonte: Elaboração própria

Na América Latina, a maioria dos países elaboraram legislação sobre os direitos do obtentor. A Costa Rica, a República Dominicana e a Nicarágua, signatários do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos (Cafta-DR), aderiram à Upov 1991, recebendo posteriormente a adesão do Panamá. Guatemala, Honduras e El Salvador, apesar de serem membros do Cafta, não são da Upov. O México é membro da Upov 1978. Na América do Sul, somente o Peru é membro da Upov 1991, o que não é o caso dos outros países.

Quadro 2. Diferenças entre as atas Upov 1978 e 1991

	Upov 78	Upov 91
Requisitos para o certificado de obtentor	Novidade, distinção, homogeneidade e estabilidade	Novidade, distinção, homogeneidade e estabilidade
Isenção dos obtentores	Obrigatória	Permite, porém a obtenção e exploração de uma variedade essencialmente derivada requer permissão do obtentor
Privilégio dos agricultores	Permitida	Permitida a opção dos Estados, dentro de limites razoáveis, salvaguardando os interesses legítimos do titular
Duração mínima da proteção	18 anos para vinhas e árvores 15 anos para o resto das plantas	25 anos para vinhas e árvores 20 anos para o resto das plantas

	Upov 78	Upov 91
Direitos exclusivos mínimos sobre o material protegido	Produção com finalidade de comercialização, venda, comercialização, de uso repetido para a produção comercial de outra variedade	Produção ou reprodução, preparação para multiplicação, venda ou outro tipo de comercialização; exportação e importação ou posse para qualquer uma dessas finalidades
Direitos exclusivos mínimos sobre o material da colheita	Não é obrigatório, exceto para plantas ornamentais usadas em reprodução comercial	Se o material foi colhido mediante uso não autorizado de multiplicação e se o obtentor não pode exercer o direito de maneira razoável com relação ao material de reprodução
Proteção dupla	Não	Sim
Inclui as descobertas	Não	Sim
Trato Nacional	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria baseada em Helfer Laurenz (2005)

Esta tabela mostra como a Ata Upov 1991 dá maior poder de controle sobre as sementes para a indústria sementeira.

É importante destacar que a Colômbia e o Chile, apesar de obrigados a aderir ao Upov 1991, devido aos compromissos adquiridos nos seus TLCs, não o fizeram graças à resistência levantada pelas suas organizações sociais.

No caso da Colômbia, a Corte Constitucional declarou a inexecutabilidade da lei⁶ através da qual se tentava aprovar a adesão à Upov 1991, uma vez que não foram consultadas as comunidades indígenas e afro-colombianas. A Corte destaca que a Upov 1991 afeta diretamente os direitos ancestrais dos povos e comunidades porque a aplicação da propriedade intelectual sobre as sementes poderia afetar a biodiversidade, a cultura e os territórios dos povos.

No Chile, a grande pressão exercida pelas organizações camponesas e sociais conseguiu frear a ratificação da Ata Upov 1991, retirando assim o projeto de lei de adesão a esse acordo internacional. Como se verá mais adiante, o Chile é um país muito importante para a indústria sementeira internacional.

⁶ Sentença C-1051 de dezembro de 2012, da Corte Constitucional, que derruba a Lei nº 1518.

Cabe mencionar que, na ata de adesão do Equador ao tratado assinado pela Colômbia e pelo Peru com a UE, foi feita uma ressalva destacando que o Equador ficaria na Upov 1978.

Nos três casos, a conquista se deu graças à mobilização de organizações camponesas e da sociedade civil, que compreenderam a importância que têm as sementes para a soberania alimentar e o controle do processo de produção de alimentos.

Mobilização semelhante se deu na Costa Rica (outro país importante para a indústria sementeira), mas não foi capaz de impedir a adesão ao Tratado. Na década anterior, a adesão ao Tratado foi rechaçada várias vezes na Assembleia Legislativa; inclusive, as organizações sociais propuseram a realização de um referendo sobre o tema, que não pôde ser realizado.

As consequências de se aplicar a propriedade intelectual às variedades vegetais têm a ver com um maior controle das empresas sobre as sementes. Além disso, as leis de propriedade intelectual se complementam com as leis de certificação de sementes, que estão sendo impostas a todos os países que têm tratados de livre comércio.

Quadro 3. Tipos de registro de sementes

Tipo de registro	Onde se registra	O que se registra	Risco
De sementes	Escritórios de Sementes Ministério da Agricultura	Qualidade (pureza varietal, % de germinação, teor de água) Normas sanitárias	Elimina-se a possibilidade de comercializar uma grande quantidade de sementes que não cumprem com os requisitos
Obtenções vegetais	Escritórios de Propriedade Intelectual	Inovação (a variedade registrada deve ser nova, uniforme, estável e distinta)	Registra-se a semente para exercer poder monopolístico sobre ela.

Fonte: Elaboração própria

Em toda a América Latina, as leis de sementes estão sendo reformadas, com grande oposição das organizações sociais. Essas leis estabelecem um sistema de certificação e registro pelo qual todas as sementes que vão ser comercializadas precisam passar e proíbem a comercialização de toda semente que não conste no registro.

Os requisitos para a comercialização das sementes devem ser cumpridos conforme certos critérios e padrões de qualidade (como pureza física e varietal, uma certa porcentagem de água, condições fitossanitárias e uma identidade). Esse tipo de semente só pode ser produzido pelas empresas, porque os produtores de sementes tradicionais, crioulas ou melhoradas não convencionais não conseguem cumprir essas exigências – cuja comprovação deve ser feita em laboratórios especializados, públicos ou privados!

Esse fato tem obtido repercussões negativas junto a pequenos e médios produtores de sementes na região, especialmente na Colômbia, onde o cumprimento das suas obrigações com os TLCs foi ditado pelo Decreto nº 9.70,⁷ que proíbe pequenos e médios camponeses de armazenarem as sementes de suas safras para semeá-las no próximo ciclo agrícola e os pune quando eles deixam de observar essa norma. Em 2013, no povoado de Campoalegre, departamento de Huila, a polícia apreendeu 62 toneladas de sementes de arroz de vários produtores e armazenadores de sementes para destruí-las num lixão. A razão apresentada pelas autoridades foi a de que essas sementes não teriam registro nem certificação. Lamentavelmente, esse não é o único confisco do tipo ocorrido na Colômbia. Também veio a público o caso de uma ordem para destruir sementes de uma variedade crioula de algodão, inclusive o material parental, para em seguida obrigar os agricultores de Córdoba e Tolima a semearem algodão transgênico da Monsanto.

Apenas 15% das sementes comercializadas na Colômbia são certificadas. Vai ser muito difícil atender toda a demanda através da importação de sementes, obrigação adquirida pelo país no TLC com os Estados Unidos. E mais, uma maior inclusão de sementes certificadas e registradas vai desencadear um processo de erosão genética da riquíssima agrobiodiversidade colombiana.

Ainda que o Decreto nº 9.70 tenha sido derrubado e substituído em 2015 pela Resolução 3.168, a nova norma mantém vários aspectos críticos da anterior. Sem dúvida, a Colômbia foi eleita o “porquinho da índia” para avaliação e implementação dessa nova normativa.

Caso semelhante foi registrado no México, onde são proibidos produtos provenientes da produção indígena e camponesa, tais como as plantas medicinais. Em 2014, a Comissão Federal para a Proteção contra Riscos Sanitários (Cofepris) divulgou uma lista de 200 plantas medicinais que o governo mexicano queria proibir o uso em infusões e suplementos alimentícios. Com essa medida, dizem querer evitar a automedicação.

⁷ O documento 9.70 (acessível na internet) relata com detalhes as implicações deste evento.

Isso nos fala de uma tendência internacional de criar legislação anticamponesa para beneficiar as empresas multinacionais, com o objetivo de tornar camponeses e indígenas dependentes das grandes empresas sementeiras.

Nos TLCs, são incluídas linhas tarifárias com redução tributária que contenham sementes de tipo diverso. Assim, a parte comercial dos tratados complementa o desenvolvimento de normativas que favorecem essas empresas multinacionais.

CASO DAS SEMENTES HORTÍCOLAS

A indústria das sementes hortícolas é muito concentrada devido ao fato de que umas poucas empresas, sediadas em países europeus e norte-americanos, absorveram centenas de pequenas empresas do mundo inteiro.

Na tabela a seguir, apresentamos a configuração da indústria de sementes hortícolas, os cultivos mais relevantes, suas vendas e lucros líquidos.

Quadro 4. Principais empresas sementeiras

Empresa antes das fusões	Participação no mercado %	Empresa depois das fusões	País de origem	Participação no mercado %
Monsanto /Bayer	26,5	Monsanto / Bayer	Alemanha	30,1
Dupont (Pionner) / Dow	18,7	Corteva / DowDuPont	Estados Unidos	27,1
Syngenta	7,8	Syngenta	Suíça / China	7,8
Vilmorin	4,4	Vilmorin	França	4,4

Fonte: Elaboração própria baseada no ETC, IPES Food (2017)

As empresas agroquímicas desempenharam um papel muito importante na oligopolização deste setor, uma vez que as sementes industriais vêm junto com pacotes tecnológicos que incluem agrotóxicos e fertilizantes.

Existem países que se especializaram na pesquisa, desenvolvimento e adaptação de novas sementes híbridas (como Holanda); outros, na reprodução de sementes para o mercado regional e global (como Chile). Existem países dedicados à produção em massa ou especializada de hortaliças (como México, Peru e Equador). Independentemente do papel desempenhado pelo país, todos dependem do material genético controlado pelas principais corporações transnacionais de sementes hortícolas. Nos últimos anos, o volume de sementes hortícolas que circula no mercado internacional aumentou, possivelmente porque houve uma mudança nos hábitos alimentares dos consumidores dos países mais poderosos, no sentido de produtos mais saudáveis (SOWELL, 2012).

As exportações de sementes de hortaliças, em 2014, foram de 4,215 bilhões de dólares, que correspondem a 33% do mercado mundial de sementes. A UE e os EUA concentram quase 75% das exportações. Em 2017, a Holanda foi o primeiro exportador de sementes hortícolas (INTERNACIONAL SEED FEDERATION, 2017).

O mercado internacional de sementes hortícolas na América Latina

As exportações latino-americanas de sementes de hortaliças representam 20% do comércio mundial. Os maiores mercados de sementes são o Chile, o Brasil, a Argentina e o México, onde se reproduzem sementes para exportação e, em menor medida, para o mercado interno. Nesses países, estão presentes as principais empresas sementeiras do mundo, seja por estarem aí sediadas, seja por operarem com empresas nacionais através de alianças estratégicas.

As grandes multinacionais de sementes têm uma estratégia dupla na América Latina com relação a sementes hortícolas. Elas usam um primeiro grupo de países como maquilas para reproduzir e exportar suas sementes, aproveitando que estão no Hemisfério Sul. O melhor exemplo é o Chile, onde se ocupam aproximadamente 40 mil hectares para reproduzir sementes que serão exportadas para os EUA, Holanda, França, Japão e Alemanha. O Chile é, portanto, um país importador, reprodutor e exportador de sementes. Outros exportadores latino-americanos de sementes (das multinacionais) são o México, a Argentina e o Brasil.

Quadro 5. Comércio internacional de sementes de hortaliças na América Latina (2017)

País	Ranking mundial (exportações)	Exportações		Importações		Valor do mercado interno (milhões de dólares)
		Quantidade Tm	Valor (milhões de dólares)	Quantidade tm	Valor (milhões de dólares)	
Chile	6	1.228	147	262	428	28
México	13	740	17	1.862	323	350
Argentina	14	338	14	395	28	754
Brasil	15	118	15			2.625

Fonte: Elaboração própria baseada na International Seed Federation (2017)

Os demais países da região dependem muito da importação de sementes hortícolas. A situação é parecida em quase todos os países da Ásia e da África e se exacerba com os TLCs.

No Acordo Comercial Multipartes do Equador com a UE, foram negociadas tarifas zero para as sementes hortícolas a partir da sua entrada em vigor, donde se prevê um aumento das importações. Em seguida, apresentam-se informações sobre as importações feitas pelo Equador de sementes de brócolis, pois o país exporta esse produto para a UE. Resulta que o Equador importa sementes de brócolis dos EUA e da Europa para produzir brócolis, que será exportado para os EUA e para a Europa.

Da mesma forma, encontram-se entre os artigos de importação que mais subiram no Peru em 2018 as sementes de hortaliças, especialmente aspargos, segundo o Ministério de Agricultura e Irrigação do país.

Zonas de sacrifício para a produção de hortaliças para exportação

A produção de hortaliças aumentou à medida que cresceu a demanda por esses produtos no mercado internacional, especialmente nos EUA, Canadá ou UE. Com isso, foram destinadas para o seu cultivo áreas que foram convertidas em zonas de sacrifício, como as define Svampa (2011).

Conforme o Index Box (2018), a produção mundial de brócolis e couve-flor é de 20 milhões de toneladas sobre uma superfície de 1,6 milhão de hectares. A China e a Índia são os principais produtores, com 8,9 e 6,7 milhões de toneladas por ano, respectivamente, destinadas aos seus mercados internos, o que representa 74% da produção mundial. Os principais exportadores são a Espanha e o México.

Em 2017, a quantidade de couve-flor e brócolis produzida na América Latina e no Caribe totalizou 1 milhão de toneladas, 10% mais que o ano anterior. A produção total indicou uma expansão signifi-

cativa de 2007 a 2017: o volume aumentou para uma taxa anual média de +5,5%. Essa tendência, em grande medida, estava condicionada ao crescimento proeminente da área cultivada e de um padrão de tendência relativamente plano nas cifras de rendimento. A maior parte dessa produção está destinada à exportação.

Da mesma forma, em 2017 a superfície cultivada de couve-flor e brócolis na América Latina e no Caribe ficou em 67 milhões de hectares, com um salto de 2% em relação a 2016. A área cultivada aumentou a uma taxa anual média de +4,6% entre 2007 e 2017.

O México foi o país com o maior volume de produção de couve-flor e brócolis: 685 mil toneladas, que equivalem aproximadamente a 68% da produção total da região. Depois, vem o Equador, com 123 mil toneladas, em seguida a Guatemala, com 122 mil toneladas. No México, a produção de couve-flor e brócolis cresceu a uma taxa anual média de +7,7% durante o período de 2007-2017. Noutros países, as taxas anuais médias foram as seguintes: Equador +6,0% e Guatemala +1,3% por ano.

Em 2017, foi exportado um volume aproximado de 318 mil toneladas de couve-flor e brócolis na América Latina e no Caribe; subindo 7,7% em comparação com o ano anterior. Em termos de valor, as exportações de couve-flor e brócolis chegaram a \$ 310 milhões em 2017. O México exportou em torno de 272 mil toneladas, 86% das exportações totais, sendo seguido à distância pela Guatemala, com 36 mil toneladas, ou 11% das exportações totais, e o Equador com 10 mil toneladas.

Os preços de exportação variaram marcadamente conforme o país de destino; o país com o preço de exportação mais alto foi o Equador (1,9 dólares por kg), enquanto a Guatemala (USD 542 por tonelada) ficou entre os mais baixos.

Entre 2007 e 2017, a taxa mais notável de crescimento de preços de exportação foi alcançada pelo Equador (+ 7.9% por ano), enquanto os outros países experimentaram tendências mistas nas cifras dos preços de exportação.

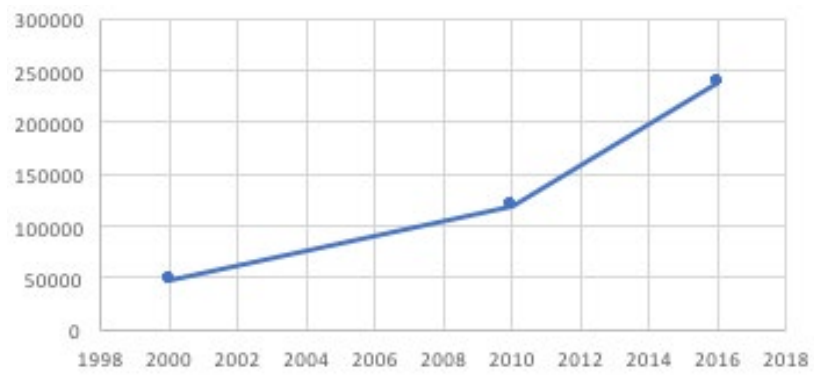
No México, com a entrada em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TL-CAN) em 1994, diversificou-se e ampliou-se o setor hortofrutícola. Em 2016, ele representou 8,7% das exportações agroalimentícias. O México é um dos principais países exportadores de hortaliças frescas e congeladas para os EUA, e o brócolis atingiu um ápice importante. Nos últimos trinta anos, a superfície semeada aumentou a um ritmo de 13,8%. Em 2016, foram cultivados 31.853 hectares em 17 estados da república, especialmente Guanajuato, Puebla, Michoacán, Jalisco, Sonora e Aguascalientes. O destino das exportações é, principalmente, EUA, Japão e Canadá (SIAP, 2016).

A produção de brócolis se faz, em geral, em grandes unidades produtivas empresariais, dentre

as quais se destacam: Marvil Premium Produce (Dolores Hidalgo, México), Agroindustria Campos (Tantoyuca, México), Red Gold Seeds, S. A. de C. V. (Los Mochis, México), Productos de Hortalizas del Bajío, S. A. de C. V. (Naucalpan de Juárez, México), Exportadora San Antonio, S. A. de C. V. (Vilagrán, México), Brócoli en San Pedro García (Cd. de México).

Existe também uma produção de brócolis realizada por pequenos atores da agricultura familiar, que enfrentam uma série de problemas tecnológicos e de mercado (Maldonado *et al.*, 2017).

Gráfico 1. Exportações de brócolis do México para os EUA por país valor FOB



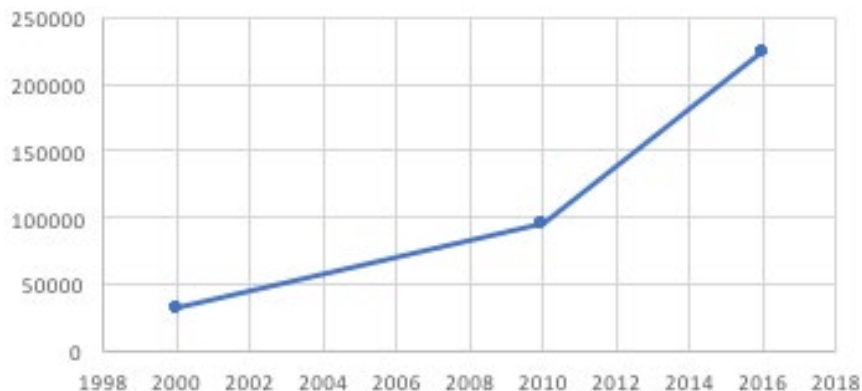
Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2018)

No Equador, o brócolis é a hortaliça mais cultivada, principalmente para ser exportada. É um alimento de grande valor nutritivo devido à produção de compostos antioxidantes (compostos fenólicos e composto sulfurado, que potencializam as defesas antioxidantes do organismo (PINZÓN RAMÍREZ, 2012).

O brócolis começou a ser cultivado na década de 1980 em pequenas propriedades camponesas e, na década seguinte, já era um produto de exportação (SALAZAR, 2006). Entre 2005 e 2013, o crescimento anual das exportações foi de 13%. Em 2012, foram produzidas 70 mil toneladas com uma renda

de 69 milhões de dólares. O custo de produção é de 2.600 dólares por hectare no Equador, de 2.215 na Guatemala e de 2.500 no México (HOUTART; YUMBLA, 2013).

Gráfico 2. Exportações de brócolis do Equador para a UE por país valor FOB



Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2018)

Trata-se de um cultivo que é produzido para os mercados locais e para o autoconsumo em várias províncias serranas, em pequenos lotes de camponeses, e frequentemente através de práticas agroecológicas, de forma que a produção hortícola permite que várias famílias camponesas vivam dignamente com pouca terra. Por outro lado, a produção para exportação se encontra assentada em antigas fazendas de gado.

Por que são essas as chamadas zonas de sacrifício? O brócolis requer uma quantidade abundante de água em distribuição constante e precisa; no caso do cultivo industrial, com irrigação por gotejamento. O processo concentra água nas mãos de empresas de brócolis e limita bastante a disponibilidade de água de irrigação para as comunidades camponesas vizinhas aos cultivos, que, em tais condições, passam a depender principalmente da água da chuva.

Mas, se chove muito, o brócolis estraga. Durante os primeiros meses, o brócolis morre com geada ou chuva em demasia. É por isso que as fazendas produtoras de brócolis recorrem à técnica de bombardear as nuvens com o objetivo de dispersá-las e evitar que chova. Essa situação causa muito mal-estar entre as organizações indígena e camponesas.

Essa nota de imprensa da Organização Indígena de Cotopaxi é reveladora:

Na manhã desta terça-feira, 15 de novembro, a marcha anunciada pelo Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) se concretizou. Desde as 9 horas, centenas de pessoas se postaram entre os trilhos do trem no bairro La Estación, localizado ao leste do centro de Latacunga. Milhares de pessoas marcharam desde a ponte Cinco de Junio através do centro histórico de Latacunga para exigir que as autoridades realizem um processo investigativo visando esclarecer as supostas fumigações de iodeto de prata nas nuvens para evitar que chova. A acusação é feita contra os donos das empresas de brócolis, segundo os dirigentes da manifestação. 80% da produção de brócolis do país se concentra em Cotopaxi, especialmente no setor rural de Pujilí e Lacutanga, precisamente nos locais onde os camponeses garantem ter observado a presença de avionetas, justamente quando há ameaça de chuva. “As nuvens negras se dissipam e a chuva não cai”, reclamam (PROTESTAS..., 2018).

Esse tipo de denúncia vem sendo feito há anos, sem que as autoridades tomem qualquer providência quanto ao assunto; enquanto isso, as exportações de brócolis continuam crescendo. Isso gera secas prolongadas nas zonas de influência das brocoleiras. Soma-se a isso o fato de que a água sai muito poluída das brocoleiras, devido ao elevado uso de agrotóxicos no processo produtivo (HOUTART; YUMBLA, 2013).

Para a produção de brócolis, o país precisa importar sementes, fertilizantes, agrotóxicos e outros insumos que não são produzidos lá, o que nos leva a perguntar até que ponto as suas exportações contribuem para melhorar a balança de pagamentos.

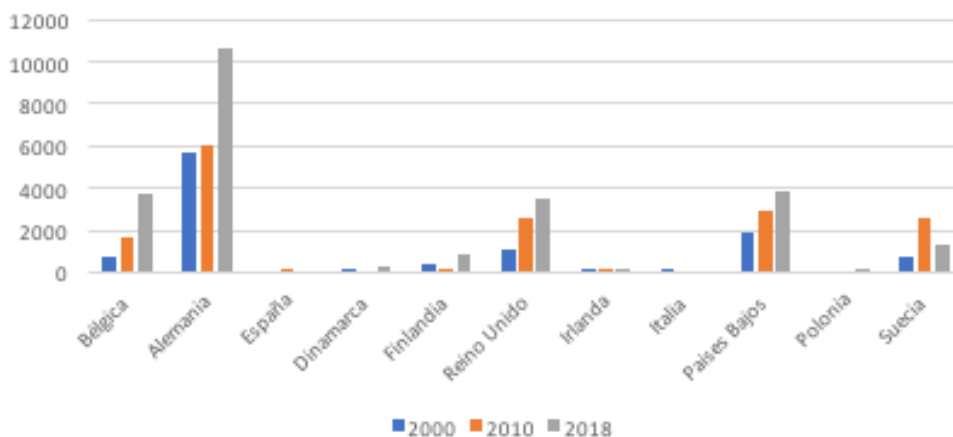
Por outro lado, essa produção dá lugar à geração de enormes quantidades de rejeitos plásticos, usados nos sistemas de irrigação por gotejamento, que se acumulam sem tratamento nas zonas vizinhas às plantações.

Na publicação *Brócoli amargo*, Houtart e Yumbla descrevem as péssimas condições de trabalho das empresas brocoleiras, inclusive o uso de produtos químicos a menos de 200 metros das casas, como exige a lei. A saúde dos trabalhadores está afetada, são registrados problemas na pele e nos pulmões, e até casos de câncer. Os contratos são feitos de forma semanal, com um capataz que recebe 1% dos salários, o que permite burlar a previdência social. Horas extras costumam não ser pagas. A empresa

de processamento de brócolis para exportação trabalha 24 horas em três turnos, e não é raro que os trabalhadores sejam obrigados a cumprir turnos em sequência. Está proibida a formação de sindicatos. Além disso, as duas empresas, que agora se fundiram, tinham capital fora, uma no Panamá e a outra nas Antilhas Holandesas (HOUTART; YUMBLA, 2013).

No gráfico a seguir, pode-se ver o aumento das exportações de brócolis a partir do Equador para as principais importações da UE.

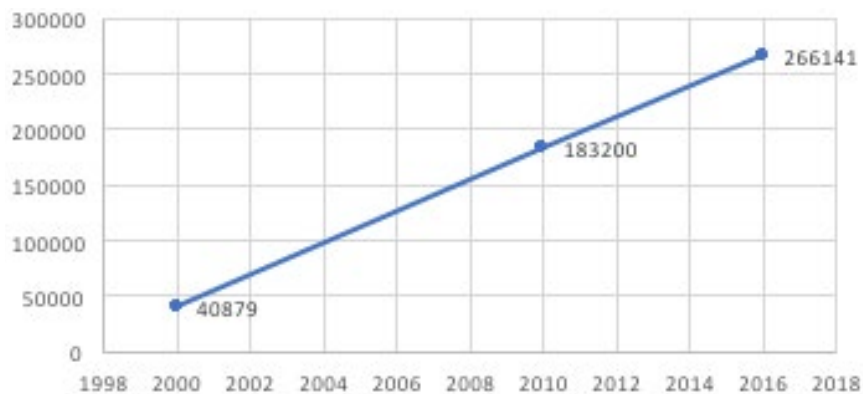
Gráfico 3. Exportações de brócolis do Equador para a UE por país valor FOB



Fonte: Elaboração própria baseada no Banco Central do Equador

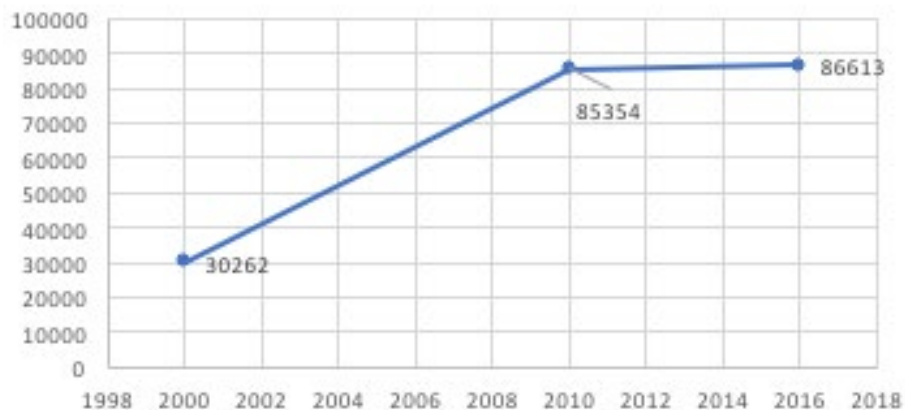
Da sua parte, o Peru lidera a exportação de aspargos em nível mundial, o que foi potencializado pela assinatura de tratados de livre comércio com os EUA e com a UE, como se pode ver nos gráficos a seguir. As exportações de aspargos frescos ou refrigerados aumentaram de 10.422 toneladas em 2017 para 10.688 em 2018, enquanto o aspargo congelado subiu de 505 toneladas para 835 (MINISTÉRIO DE AGRICULTURA E IRRIGAÇÃO, 2018).

Gráfico 4. Exportações de aspargos do Peru para os EUA em milhares de USD (2018)



Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2018)

Gráfico 5. Exportações de aspargos do Peru para os EUA em toneladas (2018)



Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2018)

Os aspargos se expandiram no Peru sob o discurso de “reverdecer o deserto”. Todo ano são cultivados aspargos frescos com vistas à exportação para o mercado internacional, provocando uma rápida expansão da fronteira agrícola que se mostrou insustentável dado o contexto hidrológico e as crescentes demandas por água no vale do Ica, epicentro do *boom* do aspargo no Peru. Essa exigência cada vez maior de água para sustentar a ampliação da fronteira agrícola está vinculada a impactos econômicos negativos sobre os pequenos e médios camponeses e contribui para uma maior escassez e desigualdade no quesito água em algumas das comunidades mais pobres do Peru, o que alimenta conflitos sociais e aumenta a vulnerabilidade à mudança climática ao longo do vale do Ica e mesmo fora dele.

O rio Ica nasce na região andina de Huancavelica, a mais empobrecida do Peru, onde a vertente foi estendida artificialmente até a bacia amazônica para capturar a água de regiões mais úmidas. O rio corre para a costa do Pacífico através da região Ica, que recebe precipitação média menor do que 1 mm por ano. Apesar disso, em toda a sua história, a população local sobrevive em meio a um frágil equilíbrio entre a disponibilidade de água e as necessidades de uso dessa mesma água, e um setor agrícola que usa a água subterrânea oriunda das montanhas.

Com a superprodução de aspargos, os pequenos e médios camponeses locais começaram a sofrer a falta de água, pois os poços secam e a salinidade aumenta, ou são levados ao endividamento e à venda de suas terras e poços para a agroindústria, uma vez que não conseguem arcar com os custos crescentes. Os níveis de abastecimento doméstico de água também estão caindo rapidamente. Já secaram poços que atendiam 18.500 pessoas no Ica, porém, dadas as atuais taxas de exploração, um terço do abastecimento da cidade, que atende a 185 mil pessoas, provavelmente vai secar nos próximos 25 a 30 anos (PROGRESSIO *et al.*, 2010).

Assim é que o aumento das exportações de hortaliças, visto como progresso para os países do Sul, na realidade, beneficia as suas elites ao mesmo tempo em que cria zonas de sacrifício naquelas onde se agravam as condições de vida das populações locais empobrecidas e os níveis de deterioração ambiental.

Some-se a isto o fato de que também é importante produtor de hortaliças a União Europeia, que consegue isenções tarifárias para exportar as suas hortaliças secas através dos TLCs.

MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS IMPOSTAS ATRAVÉS DOS TLCs

Outro aspecto normativo imposto através dos TLCs, especialmente com a UE, são as medidas sanitárias e fitossanitárias (MSF), que se prestam a dois objetivos fundamentais:

1. a possibilidade de serem usadas para restringir o direito soberano que têm os países para proteger a saúde, o meio ambiente e os sistemas produtivos internos e de impor normas mais rígidas em nível nacional;
2. serem usadas como obstáculo ao comércio internacional de bens agrícolas.

Entre as propostas feitas pela UE aos diferentes países ou blocos de países com os quais negocia acordos de associação, encontra-se uma para que seja desenvolvido um sistema de harmonização regional para a livre circulação de bens agrícolas entre os países que fazem parte desses ditos convênios, para que não haja controle nas suas fronteiras.

Uma análise da Cepal sobre as implicações das medidas sanitárias e fitossanitárias nos tratados de livre comércio faz a seguinte advertência:

O trinômio harmonização / equivalência / regionalização representa o aspecto mais sensível nos processos de integração regional e constitui o eixo dos conflitos comerciais relativos a barreiras sanitárias e fitossanitárias. Primeiramente, cabe destacar que a diferença entre os conceitos “harmonização” e “equivalência” foi tratada pelos países. (ESPINOSA, 2013).

A primeira indica identidade entre as normas que estão sendo comparadas. A segunda indica semelhança no nível de proteção sanitária alcançado, ainda que este seja obtido através de medidas sanitárias distintas. Isso se deve à dificuldade de estabelecer normas idênticas em países que possuem realidades sanitárias e ecossistemas diferentes (que podem favorecer ou não a propagação de uma determinada enfermidade).

A Cepal acrescenta que os TLCs podem incentivar os países a seguirem as diretrizes das organizações internacionais competentes, mas devem incentivar uma margem de discricionariedade para que cada país dite as normas sanitárias e fitossanitárias que lhe convenha, de acordo com a sua realidade interna. Essa possibilidade estaria se fechando com a proposta europeia.

Com relação aos direitos e obrigações dos países Parte dos Convênios de Associação no tema sanitário e fitossanitário, muitos Estados sustentam que o teto deva ser os direitos e obrigações estabelecidos pelo acordo MSF/OMC, mas a UE acrescenta que sua intenção é incluir direitos e obrigações contemplados noutros instrumentos internacionais e, ao invés de se referir à OMC, ao Códex Alimentarius, à OIE (Organização Mundial da Saúde Animal) ou à CIPF (Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária), propõe trabalhar com os seus próprios artigos, que, na prática, significam normas OMC-Plus.

Sobre a questão das assimetrias em matéria sanitária, muitos países do Sul esperam que haja um trato especial e diferenciado com base nas assimetrias existentes entre eles e a UE, mas este princípio não é aceito pela UE.

Ainda que em algumas partes possa haver referências ao princípio do “trato especial e diferenciado”, isso não se reflete no resto do texto, em aspectos como a harmonização de normas, procedimentos, prazos etc. Existem textos que sustentam que as Partes não usarão os seus procedimentos de controle, inspeção e aprovação para restringir o acesso ao mercado sem justificativa técnica e científica. A capacitação de qualquer país do Sul em mostrar técnica e cientificamente que um produto agrícola europeu vai prejudicar as condições sanitárias de seu país será muito difícil de alcançar.

A UE propõe criar um comitê sobre medidas sanitárias e fitossanitárias que se encarregará, dentre outras coisas, de revisar e atualizar o Acordo e recomendar modificações. Ao mesmo tempo, propõe que esse comitê, cuja conformação é essencialmente técnica, se encarregue de desenvolver o conteúdo de muitos dos artigos sem um acompanhamento científico das Partes e com as inegáveis assimetrias técnicas existentes.

Através dos TLCs, incluem-se elementos que vão além das medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC. A União Europeia propõe vários procedimentos específicos que não estão contemplados nos acordos MSF da OMC:

- estabelecimento de um Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias com atribuições que vão além das previstas na OMC;
- um processo detalhado sobre equivalência;
- estabelecimento de guias para fazer verificações, inspeção de importações e certificações em qualquer dos países Parte;
- estabelecimento de prazos específicos para vários procedimentos, especialmente consultas e relatórios internos, a determinação de equivalência e verificações;

- apresentação de um desenho institucional detalhado;
- provisões administrativas para as importações;
- requerimentos para o intercâmbio de informação com um calendário específico de respostas (sem levar em conta as assimetrias);
- provisionamentos a serem implementados em certos estabelecimentos (especialmente relacionados com o abate de carne, processamento de peixes, ovos etc.) antes de uma inspeção;
- provisionamentos sobre o bem-estar animal, ainda que não existam normas internacionais a esse respeito;
- glossário de termos que não estão incluídos nas MSF/OMC.

Os regulamentos desenvolvidos pela OMC e os TLCs para o comércio internacional de alimentos vão sendo adotados pouco a pouco nas legislações domésticas de vários países, afetando gravemente a produção camponesa e artesanal. São normas que não só se aplicam às exportações, como também aos mercados locais, de tal forma que a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, a pedido da UE, tem sérios impactos nas economias camponesas da América Latina.

Aplicação da normativa na América Latina

Na maioria dos países da América Latina, a normativa sanitária vem endurecendo, especialmente no setor de laticínios, mas também noutros setores alimentícios. Usa-se como argumento a cautela com a saúde dos consumidores, mas, no fundo, o que se quer é ter acesso aos mercados internacionais. Trata-se de um fenômeno que vem aumentando a partir da adesão a tratados de livre comércio com os EUA e a UE, duas potências que utilizaram argumentos sanitários e fitossanitários para restringir as importações e que, ao mesmo tempo, incluem nos textos negociados um capítulo de medidas sanitárias e fitossanitárias que, por um lado, facilitam suas exportações e, por outro, lhes permite eliminar a concorrência local (ACCIÓN ECOLÓGICA, 2015).

No Equador, a imposição de uma institucionalidade em torno das medidas sanitárias e fitossanitárias, de inocuidade dos alimentos e de boas práticas manufactureiras, obedece à tendência global de promover um sistema agroalimentar baseado na grande produção, na homogeneização das formas de produzir e de consumir. Para isso, é necessário homologar também as normas que regem a produção de alimentos, decerto um processo que se aprofundou com a assinatura do acordo com a UE.

Em maio de 2016, o Tribunal de Garantias Penais da província de Loja (Equador) sentenciou vários indígenas do povo Saraguro a quatro anos de privação da liberdade por greve de serviços públicos, e outros 12 indígenas Saraguro ainda estão à espera de que se inicie a etapa de processo. Uma das causas do levante do povo Saraguro nas mobilizações de agosto de 2015 foi a imposição de normas sanitárias sobre a elaboração de laticínios.

No Equador, existem cerca de 900 mil famílias que vivem do gado leiteiro, que é uma das poucas atividades produtivas capazes de concorrer com êxito com a indústria láctea; por isso, uma das formas de eliminar a produção camponesa é aplicar normas que esse setor não consegue cumprir.

Todos queremos uma alimentação saudável, mas nada nos garante que a aplicação dessa série de normativas sobre a inocuidade alimentar, medidas sanitárias e boas práticas manufatureiras nos ofereça uma alimentação melhor. O que nos garante, sim, é que teremos em nossa dieta cada vez menos alimentos de origem camponesa e cada vez mais produtos processados de má qualidade, mesmo que tenham registro sanitário ou tenham adotado normas de boas práticas manufatureiras.

No Equador, começaram a aplicar normativas sobre medidas sanitárias e boas práticas manufatureiras de maneira parcial, e a província de Loja foi escolhida como zona-piloto, especificamente algumas paróquias dos rincões de Loja e Saraguro, onde a maioria das famílias produz queijo artesanal. Famílias que produzem em média três queijos diários não poderiam cumprir as normas descritas na seção anterior.

Não obstante, teve início uma campanha municipal de confisco de todo *quesillo* que não tenha permissão sanitária. Segundo o testemunho dos moradores daquela zona, em alguns casos chegaram a colocar servidores municipais na entrada da cidade e nos mercados de Loja para exigir a permissão sanitária, impedindo-os de vender os queijos no mercado e nas feiras livres, o que causou grande mal-estar à população. Uma primeira mobilização ocorreu diante do município de Loja no início de julho de 2014 com a participação de produtores de *quesillo*, que manifestaram preocupação com os impactos trazidos por essas medidas. Por isso, em agosto de 2015, quando vários setores da sociedade equatoriana se mobilizaram em torno de uma série de reivindicações, as manifestações foram especialmente fortes em Saraguro, onde havia, dentre outras, a preocupação dos habitantes com a aplicação plena dessas normas sanitárias e de boas práticas manufatureiras, com os impactos econômicos que isso significa.

Uma nota de imprensa proveniente da Nicarágua evidencia que o desenvolvimento de normas para produtos de exportação termina afetando todo o setor produtivo.

Levando em conta as exigências do mercado para a exportação de laticínios, foi estabelecida uma série de normas que passam a regular esse setor produtivo nicaraguense (LACAYO, 2015). O leite que é utilizado para a elaboração de queijos deve ser pasteurizado e deve ser implementado um sistema HACCP para o seu processamento (RAMÍREZ, 2011). O sistema HACCP se refere às boas práticas manufatureiras, que é restritivo para a produção artesanal.

Essas normativas podem estar relacionadas ao fato de que em 2009 foi proibido nos Estados Unidos a entrada de produtos derivados de queijos mexicanos. De acordo com as novas restrições, todos os queijos provenientes do México devem ser declarados ao agente federal estadunidense que solicita a documentação migratória no momento de ingressar em solo estadunidense.

Essa nova normatividade foi bem recebida pelos empresários do setor de laticínios do México. De fato, eles exigiram do governo mais força na sua implementação, mesmo que isso afete aos pequenos produtores artesanais, devido aos onerosos gastos que incorrem.

No México estão proibindo outros produtos provenientes da produção indígena e camponesa, tais como as plantas medicinais (MANZANILLA..., 2014), o que nos mostra uma tendência internacional de gerar legislação anticamponesa.

Enquanto as normas para a produção camponesa se tornam mais rígidas, a Procuradoria Federal de Proteção ao Meio Ambiente (Profepa) entregou o certificado de “Empresa Limpa” para a Granjas Carroll, na qual tem ações a transnacional Smithfield, a mais importante processadora de suínos do mundo (ABURTO, 2015). Em suas instalações na comunidade La Gloria, no município de Perote, Veracruz (onde a empresa cria mais de um milhão de porcos vacinados nos 200 chiqueiros dos arredores), foi detectado o primeiro caso de gripe suína. A zona está altamente contaminada pelas lagoas de rejeitos que a empresa mantém na localidade, produzindo graves danos à saúde da população.⁸

A Colômbia é onde foi implementado esse tipo de regulamentação mais fortemente. O país foi usado como campo experimental na América Latina para provar várias das novas normas que restringem a comercialização da produção camponesa. Conforme aborda Grain (2011) em seu relatório sobre a indústria láctea:

Em 2006 o governo do presidente Uribe emitiu o Decreto 616, que proibia o consumo, a venda e o transporte de leite não pasteurizado, o que tornava ilegal o leite popular. O decreto detonou enormes

⁸ Para mais informações sobre este caso, ver Ramonet (2009).

protestos por todo o país, que forçaram o governo a adiar a adoção da norma. A oposição popular não se calou e, dois ou três anos depois, mais de 15 mil pessoas fizeram uma passeata em Bogotá. O governo se viu forçado a adiar a questão por mais dois anos. (GRAIN, 2011, s.d.).

O Decreto nº 616 não foi a única ameaça contra o leite popular. Ainda que a Colômbia seja autossuficiente em leite, os tratados de livre comércio em negociação com alguns países exportadores de laticínios poderiam anular proteções-chave para o setor, tornando-o vulnerável às importações de leite em pó barato – sobretudo da UE, onde a produção de laticínios conta com fortes subsídios. Nas palavras de Aurelio Suárez, diretor executivo da Associação Nacional pela Salvação Agropecuária, um tratado de livre comércio com a UE seria uma “verdadeira hecatombe” para o setor de laticínios da Colômbia.

Em 2010, houve outra tentativa de forçar uma legislação proibindo o leite popular, e os opositores se uniram contra os tratados de livre comércio propostos. Houve mobilizações massivas que não deixaram ao governo outra opção senão adiar a legislação para março de 2011, momento em que veio nova onda de manifestações, e o governo não teve como deixar de reconhecer a derrota. Em maio de 2011, foi promulgado o Decreto nº 1.880, que reconhece que o leite popular é legal e essencial.

Numa conferência proferida pelo senador colombiano Jorge Robledo, explica-se a situação vivida pelo país porque “as normas sanitárias estão afetando o conjunto da produção agrária. Já enfrentamos o problema grande da proibição do comércio do leite cru para ferver, problema ainda sem solução, mas adiado em boa hora ante a oposição dos comerciantes e produtores. Hoje, o que vamos considerar é a discussão sobre a possibilidade de os camponeses colombianos criarem e sacrificarem frango em suas propriedades para vender a carne”.

O senador Robledo explica que, afortunadamente, graças aos protestos cidadãos, o governo precisou mudar algumas exigências, e a panela foi convertida num tipo de chocolate suíço. Se aplicada a norma, assim como estava proposta desde o início, teriam sido fechados quase 90% dos 17 mil moinhos existentes na Colômbia, o que teria significado a perda de 50 mil empregos.

São exigidos água potável e cômodos refrigerados para os 1.611 abatedouros existentes na Colômbia, assim como vários outros requisitos que não poderão ser cumpridos. Cada abatedouro precisaria de 1,8 a 2 milhões de pesos para implantar essas normas.

Segundo Robledo, todas essas normas são imposições da OMC e, portanto, têm a intenção de beneficiar as corporações, tirando de campo a produção camponesa colombiana. Nesse processo, tenta-se impor normas como se os pequenos produtores estivessem na Dinamarca, e não na América Latina.

Robledo destaca que, se o interesse do governo fosse a saúde dos colombianos, o problema de falta de água potável que tanto aflige o país deveria ser resolvido primeiro (ROBLEDO, 2009).

Dumping no fluxo comercial de laticínios entre América Latina e UE

Segundo dados da FAO, existem cerca de 1,3 bilhão de pecuaristas no mundo, dos quais 640 milhões são camponeses e 190 milhões são pastores. Eles são guardiões da biodiversidade pecuária que nos alimenta. E dois terços são mulheres (ETC, 2014).

A pecuária camponesa geralmente se associa à agricultura, utiliza as fezes dos animais como adubo, definitivamente produz mais alimento e de melhor qualidade por hectare do que a pecuária industrial (ETC, 2014) e ainda desempenha um papel importante na alimentação da humanidade. Por outro lado, a imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias tem como finalidade última facilitar a colocação de bens agrícolas e pecuários controlados pelas grandes corporações.

No quadro a seguir, podemos ver como é a produção de leite líquido dos principais países produtores, onde se destaca a UE como um dos principais produtores.

Quadro 6. Exportação de leite em pó (milhares de toneladas)

País	2015	2016	2017
Mundial	2.568	2.532	1.330
Nova Zelândia	1.380	1.343	1.330
União Europeia	392	380	365
Uruguai	96	127	130
Argentina	138	110	112

Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2017)

Na indústria de laticínios, existe um processo constante de fusões e aquisições que permite que as empresas consolidem seu poder corporativo sobre este setor. As 20 maiores companhias leiteiras con-

trolam mais da metade do mercado formal e processam 25% dos laticínios que circulam no mercado global. A maior delas, a Nestlé, tem 5% do mercado mundial sob o seu controle, mas não é produtora direta de leite, tendo acesso ao produto através de contratos com produtores. Algumas das grandes processadoras começam a se converter também em produtoras de leite.

Quadro 7. Principais empresas do setor de laticínios em nível mundial (2016)

Nº	Empresa	País	Rotação diária (bilhões de US \$)
1	Nestlé	Suíça	25,0
	Groupe Lactalis (incluindo Parmalat)	França/Itália	18,3
	Danone	França	16,7
6	Dairy Farmers of America	Estados Unidos	13,8
4	Fonterra	Nova Zelândia	13,1
5	Royal Friesland Campina	Holanda	12,3
7	Aral Foods	Dinamarca/Suécia	10,7
10	Yili Group	China	9,3
8	Saputo	Canadá/Estados Unidos	8,6
9	Dean Foods	Estados Unidos	8,0

Fonte: Elaboração baseada no Canadian Dairy Information Centre (2017)

Segundo dados do USDA, quase 50% do leite produzido em nível mundial se transforma em queijo, 28% é consumido como leite líquido e creme, e o restante é transformado em manteiga, produtos laticínios congelados e leite em pó integral e desnatado (INTERNATIONAL DAIRY FEDERATION, 2014).

A produção das duas formas de leite em pó é baixa, revelando que ainda existe elevado percentual de produção láctea que não entra necessariamente no comércio internacional (pois praticamente todo o leite em pó que se produz é para exportação), mas o seu crescimento é importante; os dois tipos de leite em pó cresceram na faixa de 44% em oito anos, o que dá conta do crescimento do comércio internacional de laticínios.

A produção de leite em pó facilita a concentração empresarial do setor, pois se trata de um processo de transformação puramente agroindustrial que dificilmente pode ser feito de maneira artesanal por pequenos pecuaristas. O que acontece, geralmente, é que um pequeno grupo de empresas reúne o leite de diversas fontes, inclusive o proveniente da produção camponesa, para convertê-lo em leite em pó, transformando o pequeno pecuarista em mero provedor de matéria-prima para a indústria do laticínio.

Uma vez que o leite em pó se conserva por mais tempo, torna-se mais fácil o processo de armazenamento e transporte, o que favorece o fluxo comercial internacional a grandes distâncias, transformando-se na maneira preferencial de circulação no mercado mundial.

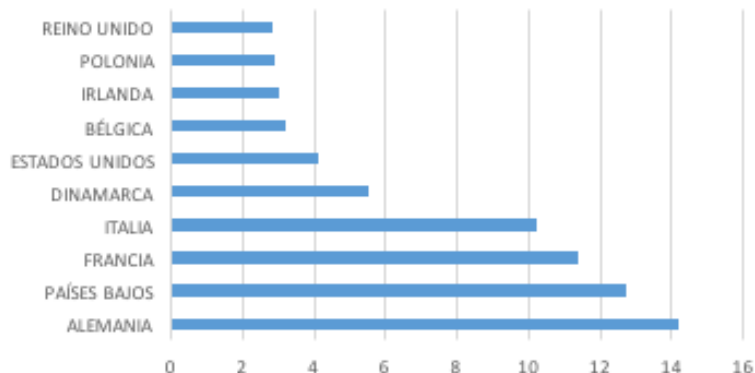
Nos países da América Latina, o leite em pó conseguiu se posicionar primeiramente através da *Aliança para o Progresso*, um programa de ajuda alimentar elaborado pelo governo dos EUA para a região com o objetivo de frear a expansão do comunismo, mas o que faz é abrir mercado para as suas empresas e intervir na tomada de decisões em políticas do seu interesse. E é assim que, igual às décadas de 1950 e 1960, o leite em pó e o trigo transformaram-se em mercadorias de intervenção na região, papel semelhante desempenhado antes do Plano Marshall na Europa (PINEDA, 2013).

Agora, os TLCs são mecanismos para impor contingentes tarifários ao leite, provenientes das potências lácteas. A UE, na condição de primeiro produtor de leite em pó desnatado e terceiro de leite em pó integral, usa essa estratégia para ampliar os seus mercados (INDEX MUNDI, 2015). O leite que entra nos canais de distribuição global não o faz em forma líquida senão transformado em queijo, manteiga e leite em pó. São destinados ao comércio internacional 52% do leite em pó integral, 39% do desnatado e 18% da manteiga que são produzidos (LLONA; SUCH FERNÁNDEZ; GARCÍA, 2012).

Juntas, a UE e a Nova Zelândia açambarcam 66% do comércio mundial de laticínios. Aí se fundamenta a importância das negociações comerciais sobre laticínios nos TLCs europeus (LLONA; SUCH FERNÁNDEZ; GARCÍA, 2012).

A UE exporta todo tipo de derivados lácteos, porém o mais importante é o queijo, que tem mais valor agregado. É de longe a região que mais exporta esse tipo de laticínio e tem uma taxa de crescimento anual de exportações na faixa de 5,4%. A Alemanha é o primeiro exportador de queijo do mundo e o segundo produtor. Uma das estratégias do setor queijeiro europeu é entrar em novos mercados pela via dos tratados de livre comércio, através dos quais impõem altos contingentes tarifários aos seus sócios comerciais (ver, por exemplo, ESPINOZA, 2013; JØRGENSEN, 2014).

Gráfico 6. Comércio Internacional de queijo – Porcentagem de exportações em nível mundial (2018)

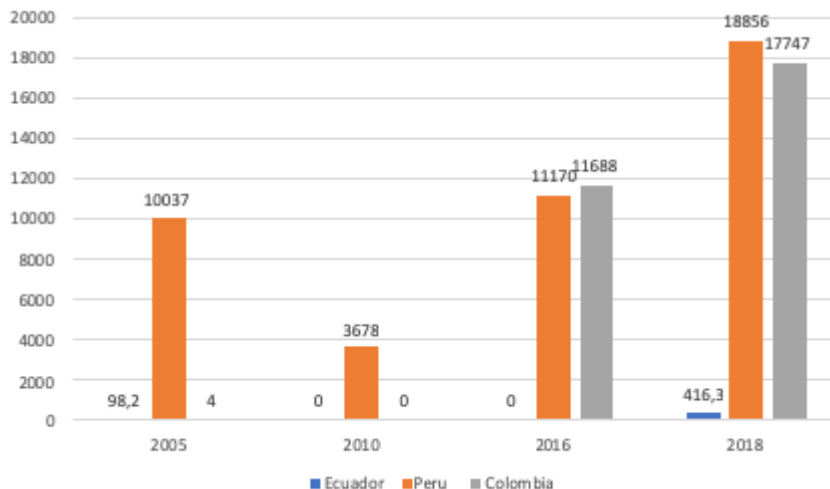


Fonte: Elaboração própria baseada no The World Factbook (2019)

Podemos ver que a UE é uma potência queijeira em nível mundial, razão pela qual os países que assinam convênios de livre comércio com esse bloco comercial ficam em total desvantagem. Dado que grande parte da produção láctea em nossos países está nas mãos de pequenos e médios pecuaristas, ao que se soma a imposição de normas sanitárias e de inocuidade alimentar, pode-se antever o risco que esse setor corre de desaparecer.

A seguir, são apresentados dados de como evoluíram as importações de leite em pó em três países andinos.

Gráfico 7. Evolução da exportação de leite em pó a partir da UE (2017)



Fontes: Elaboração própria baseada na FAO (2017), Banco Central do Equador

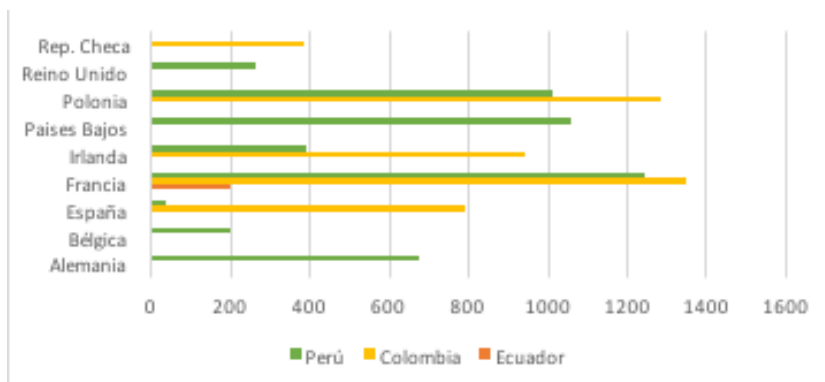
Até o ano de 2016, o Equador praticamente não fazia importações de leite em pó da UE. Em 2018, um ano depois da entrada em vigor do Acordo Comercial com a UE, já se vê a incursão da França como importante exportador de leite em pó para o país, com quase 200 toneladas (Banco Central del Ecuador).

A Colômbia tampouco era importadora de leite em pó, pois sempre foi autossuficiente na produção de laticínios, mas pode-se observar que as importações em 2016 dispararam. Os países fornecedores de leite em pó para este país são: República Tcheca, Espanha, França, Irlanda e Polônia (FAO, 2016).

A situação do Peru é um pouco diferente porque o país não foi autossuficiente na sua produção de laticínios; no entanto, pode-se observar que cresceram as importações europeias de leite em pó. Neste caso, as principais exportações são: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Polônia e Reino Unido.

Na tabela a seguir, observa-se que os países mais beneficiados pelos TLCs em matéria de exportação de leite em pó são a França e a Polônia.

Gráfico 8. Principais exportadores europeus de leite em pó



Fonte: Elaboração própria baseada na FAO (2017), Banco Central do Equador

Os impactos sobre os pequenos pecuaristas já se fazem sentir. A Colômbia fez uma negociação “desbalanceada”, que prejudica os seus próprios produtores leiteiros, pois o governo “optou por ceder, desnecessariamente, à pretensão da UE de eliminar a proteção para o leite em pó, os queijos curados e semicurados e os soros de leite [...] para facilitar o fechamento das negociações no setor automotor, com o que favoreceu esta indústria com maiores prazos de benefícios tributários em detrimento da cadeia láctea” (ESPINOSA, 2013).

Para os produtores colombianos e suas associações, os volumes de importação afetam a produção nacional e impactam o preço. A Colômbia consome cerca de 55 mil toneladas anuais de leite em pó, porém, se o ritmo das importações se mantiver, elas poderiam chegar a desbancar a produção local. Atualmente, a agroindústria processa mais de 50% do total da produção colombiana de leite, que é de 6.300 milhões de litros.

Segundo José Félix Lafaurie, presidente da Federação Colombiana de Pecuaristas (Fedegán),

A indústria processadora de leite está nas mãos de cinco empresas que, já por costume, importam no início do ano tudo que podem. Assim, fazem os seus estoques e se dedicam, durante o resto do ano, a manipular o preço aos produtores. Se fazem isso agora, com contingentes pequenos e tarifas extraordinariamente altas, como será quando o mercado de leite estiver sem restrições? (PREOCUPACIÓN..., 2017).

Em 2017, a cota de importação de leite em pó da UE foi de 8.858 toneladas, 5.993 das quais foram importadas; ou seja, 68% da cota total para o ano. A dos EUA é de 5.600 toneladas e foram importadas 3.309, ou 59%. Outra queixa da associação leiteira tem a ver com os preços que estão sendo pagos ao produtor.

De acordo com a Federação Colombiana de Pecuaristas (Fedegán), “os importadores não parecem se importar com o preço internacional do leite a 3.314 dólares por tonelada nem com o dólar a 2.862 pesos, pois, mesmo diante desses fatores contrários, já compraram mais de 8 mil toneladas de leite em pó dos EUA e da UE” (PREOCUPACIÓN..., 2017).

A organização Asoleche, o setor lácteo colombiano que está em contagem regressiva devido aos resultados das negociações dos TLCs com os EUA e a EU, considera que o país está cada vez mais exposto às importações de laticínios desses mercados, “o que deixa o setor desprotegido” (ASOLECHE..., 2019).

Quando aderiu ao TLC Andino, o Equador herdou as negociações da Colômbia. Os impactos são, por ora, indiretos, pois da Colômbia e do Peru vêm o soro de leite e outros derivados para colocar o excedente que existe nesses países devido às importações derivadas das assinaturas de TLCs. Vejamos esta nota de imprensa:

O protesto, organizado pelo movimento Fe por la leche, se iniciou por volta das 11:00. Acompanhados de tratores e algumas vacas, cerca de 1.500 pecuaristas e leiteiros bloquearam o caminho exigindo a eliminação das normas que respaldam o uso do soro, por parte do Serviço Equatoriano de Normalização (INEN). “Não ao soro, sim ao leite” gritavam os pecuaristas com seus cartazes. Francis Abad, coordenador geral do movimento, explicou que, desde novembro de 2017, com a legalização da venda do soro, o setor foi muito afetado, com uma queda de vendas da ordem de 40% por produtor. Detalhou também

que, enquanto o litro de soro é vendido entre 1 e 3 centavos, o preço mínimo do litro de leite é de 42 centavos. Porém, por terem sido afetadas as vendas, os produtores estão vendendo o litro de leite até por 15 centavos. (GONZÁLEZ, 2018).

Protestos semelhantes ocorreram por todo o país, especialmente no *Beco Interandino*, onde se localiza a maior quantidade de comunidades de pequenos pecuaristas. As grandes empresas lácteas do país preferem comprar o soro de leite ou leite em pó importado a preços mais baixos do que o custo de produção do país, prejudicando o setor pecuarista nacional.

Nas negociações com a UE, o Equador abriu três contingentes tarifários livres de impostos que representam um total de 1.500 toneladas de laticínios. Esses contingentes tarifários crescerão 5% por ano, por período indefinido. Os produtos lácteos liberalizados incluem leite em pó, leite e nata concentrada, com açúcar ou outros edulcorantes, soro de manteiga, leite coalhado, soro de leite, leite evaporado e condensado, iogurte e pastas lácteas para untar (ACCIÓN ECOLÓGICA, 2015).

Ocorrem preocupações semelhantes no Peru. Em 2018, os pequenos pecuaristas peruanos se juntaram em dezembro numa nova associação chamada Perú Leche e agora expõem o seu desagrado com a lei dos laticínios, essa que veio substituir uma norma que proibia o uso de leite em pó na elaboração de produtos da indústria láctea, como o iogurte, o queijo, a manteiga e o leite evaporado. Essa proibição foi descartada no texto substitutivo e habilita novamente o uso do leite em pó na reconstituição e recombinação do leite evaporado.

Para o representante do Perú Leche, Tulio Montenegro, através dessa lei se perderiam 1,5 milhão de litros por dia, o que se traduz em 2 milhões diários de soles. A medida afetaria 87% dos pecuaristas, que já não poderiam vender para a Gloria:⁹

“O grupo Gloria desidrata esse leite (produzida na província) nas suas plantas de Arequipa e Trujillo, e em seguida vai a Huachipa. O problema é que esse leite precisa ser tratado. Então, o produto final não poderia ser chamado de “leite”. Para que se chame produto lácteo reconstruído, já não seria necessário usar o nosso leite, mas sim um leite em pó vindo do exterior”, disse Montenegro. (PATIÑO, 2018).

⁹ A Gloria é a principal empresa de lácteos do Peru e o primeiro fabricante de leite evaporado, com presença em vários países da América Latina.

Por um lado, os TLCs favorecem as elites nacionais – neste caso, a indústria láctea nacional, representada pelo Grupo Gloria –, e, por outro, as empresas transnacionais exportadoras de laticínios.

Conforme a Associação de Pecuaristas Leiteiros do Peru (Agalep), a importação de insumos em pó freia o crescimento da produção nacional de leite. A agremiação sustenta que a importação de produtos lácteos em pó, que cresceu 26% em 2018, está suplantando o leite nacional nas plantas industriais (ROSALES, 2019). Seu impacto é ainda maior do que em outros países, destaca Héctor Guevara, da Agalep.

A produção nacional de leite apresenta um crescimento quase nulo nos últimos anos (entre 2% e 3%) e são esperadas as mesmas taxas para 2019, porque não há sinais de recuperação. O setor está sendo afetado pelo aumento das importações de insumos em pó, que estão desbancando o leite fresco nas plantas industriais do país (ROSALES, 2019).

BIBLIOGRAFIA

- ABURTO, V. Profepa certifica a Granjas Carrol como “Empresa Limpa”. *Periódico Digital*, 2015. Disponível em: <http://www.periodicodigital.mx/profepa-certifica-a-granjas-carrol-como-empresa-limpia/>
- ACCIÓN ECOLÓGICA. Lo que el Ecuador negoció con Europa. Tratado Comercial Ecuador – Unión Europea. Quito, 2015. Disponível em: <http://jubileosuramericas.net/wp-content/uploads/2015/05/libro-tlc1.pdf>.
- MANZANILLA y otras plantas medicinales, pueden ser prohibidas en tés. *El Semanario*, Ciudad de México, 15 oct. 2014. Disponível em: <http://elsemanario.com/77438/manzanilla-y-otras-plantas-medicinales-por-ser-prohibidas>.
- PROTESTAS en Cotopaxi por supuesto bombardeo de nubes. *El Telégrafo*, 15 nov. 2018. Disponível em: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/protestas-cotopaxi-bombardeo-nubes>.
- PREOCUPACIÓN por incremento de importaciones de leche en polvo al país. *El Tiempo*, 2017. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/preocupacion-por-importaciones-de-leche>.
- ESPINOSA A. *Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea*: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Santiago de Chile: Cepal, 2013. (Serie Estudios y Perspectivas).
- FAO. Milk and Milk Products: Price and Trade Update. The top 19 dairy companies. *Food Manu-*

- facture*, 2014. 2017. Disponível em: <http://www.foodmanufacture.co.uk/World-News/World-s-top-10-dairy>.
- PATIÑO, Manuel. Ganaderos temen que Gloria deje de comprarles para importar leche en polvo. *Gestión*, 9 feb. 2018. Disponível em: <https://gestion.pe/economia/ganaderos-temen-gloria-deje-comprarles-importar-leche-polvo-226896-noticia/>.
- ROSALES, Selene. Importación de insumos en polvo frena crecimiento de producción nacional de leche. *Gestión*, 9 abr. 2019. Disponível em: <https://gestion.pe/economia/agalep-importacion-insumos-polvo-frena-crecimiento-produccion-nacional-leche-263665-noticia/>.
- GONZÁLEZ, P. Productores lecheros piden que se prohíba el uso del suero; la vía Quito -Alóag continúa cerrada. *El Comercio*, 19 nov. 2018. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/productores-lecheros-protesta-suero-aloag.html>.
- GRAIN. *Hambrientos de tierra: los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial*. Informe. Barcelona: Grain, 2014. Disponível em: <https://www.grain.org/es/article/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial>.
- GRAIN. La leche en manos de la gente. *Revista Biodiversidad Sustentos y Culturas*, Barcelona, 2011.
- ETC. *En tiempo de crisis climática, quién nos alimentará: ¿La cadena industrial de producción de alimentos o las redes campesinas?* México DF: ETC, 2014.
- GUTIÉRREZ, R.; LÓPEZ PARDO, C. Producir lo común para sostener la vida. Notas para entender el despliegue de un horizonte comunitario-popular que impugna, subvierte y desborda el capitalismo depredador. Em: *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad*. Karin Gabbert y Myriam Lang, editoras. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2019.
- HOUTART, F.; YUMBA, M. R. Brócoli amargo. *Ciencias Sociales*, n. 35, p. 283-300, 2013.
- INDEX BOX. *World - Cauliflower and Broccoli*. Market Analysis, Forecast, Size, Trends and Insights. 2019.
- INDEX MUNDI. *Beef and Veal Meat Production by Country*. 2015.
- INTERNATIONAL SEED FEDERATION. *Estimated Value of the Domestic Seed Market in Selected Countries for the year 2017*. Nyon, 2018.
- JØRGENSEN, M. *Report on the conclusion of the negotiations for Ecuador joining the Trade Agreement between the EU and Colombia/Peru*. Note for the Attention of the Trade Policy Committee. Brussels, 2014.

- ASOLECHE y el Comité de Ganaderos del Quindío se pronuncian sobre las altas importaciones de leche. *La Crónica del Quindío*, 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-asoleche-y-el-comite-de-ganaderos-del-quindio-se-pronuncian-sobre-las-altas-importaciones-de-leche>.
- LACAYO, L. N. Norman sanidad de lácteos. *La Prensa*, 21 de setembro 2015. Disponível em: <http://www.laprensa.com.ni/2000/08/21/economia/744702-norman-sanidad-de-lcteos>.
- PERU. Ministerio de Agricultura y Riego. *Boletín de Estadísticas de Comercio Exterior Externo*. Lima, 2018.
- MALDONADO, J. *et al.* El sistema de producción del brócoli desde la perspectiva del campo social de Pierre Bourdieu. *Estudios Sociales*, v. 27, n. 50, 2017.
- LLONA, A.; FERNÁNDEZ SUCH, F.; GARCÍA, F. *La viabilidad y sostenibilidad de las granjas lecheras del País Vasco*. Barcelona: Veterinarios Sin Fronteras, 2012.
- PERELMAN, M. *The Invention of Capitalism: Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*. Durham: Duke University Press, 2000 (*apud* VERA-HERRERA, Ramón. *Dentro y fuera de la piel del mundo*. [S. l.]: Itaca, 2019).
- PINEDA, H. Del “plan Marshall” a la Alianza para el Progreso. *El Tiempo*, 10 dic. 2013. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13273855>.
- PROGRESSIO, CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBAL WITNESS. *Drop by drop: Understanding the impacts of the UK’s water footprint through a case study of Peruvian asparagus*. 2010.
- RAMÍREZ, M. I. Inocuidad en la elaboración de quesos con respecto a la nueva NOM-243-SSA1-2010. *Lechería*, 26 oct. 2011. Disponível em: <https://www.engormix.com/MA-ganaderia-leche/industria-lechera/articulos/produccion-queso-t3853/472-p0.htm>.
- ROBLEDÓ, J. Las normas fitosanitarias como una forma de exclusión de la economía campesina. Conferencia realizada em Quito sobre a discussão da Lei de Soberania Alimentar. Quito, outubro 2009.
- SIAP – SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA DE MÉXICO. Disponível em: <http://www.siap.gob.mx>.
- SOWELL, A. *Opportunity Abounds in Organic Products. Organics: World Markets and Trade*. [S. l.]: USDA; FAS. 2012.
- SVAMPA, M. Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. In: ALIMONDA, H. (coord.). *La Naturaleza Colonizada*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS-Clacso, 2011.

LIVRE COMÉRCIO E MULHERES NA AMÉRICA LATINA

*Aproximações através dos modos de desenvolvimento para
analisar 25 anos de tratados de livre comércio na região*

Patricia Laterra¹ e Agostina Costantino²

INTRODUÇÃO

Os tratados de livre comércio (TLCs) e os tratados bilaterais de investimento (TBI) são acordos que, mediante a geração de um instrumento, estabelecem a regulação do comércio e do investimento entre dois ou mais Estados. Os TLCs são propostos como instrumentos para aumentar o comércio de bens e serviços entre os países participantes de maneira regional ou bilateral. Originalmente, foram apresentados como instrumento para ampliar mercados eliminando direitos tarifários que afetassem as exportações e importações: suas políticas incluíam eliminar ou reduzir substancialmente as barreiras tarifárias e não tarifárias de subsídios às exportações fundamentalmente agrícolas, reestruturando regras e procedimentos aduaneiros para agilizar a passagem das mercadorias e unificar normas fitossanitárias, entre outras. Desde suas origens na década de 1990 até o presente, os TLCs têm sido apresentados como ferramentas necessárias para que os países se insiram nas *cadeias globais de valor* e melhorem sua competitividade e como um instrumento para o desenvolvimento econômico. Esses acordos são regidos pelas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) ou por acordos mútuos entre os países.

¹ Estagiária de doutoramento (Ciepp-Conicet) em Ciências Sociais (UBA). Docente de Economia e Gênero (UBA/UNLP/Idaes-Unsam). É licenciada em Economia (FCE-UBA), mestranda em Estudos de Gênero (Uces) e está cursando Especialização em Políticas de Cuidado (Clacso).

² Pesquisadora do Conicet no IIESS (UNS-Conicet) e docente no Departamento de Economia da Universidade Nacional do Sul. É licenciada em Economia (UNS), com Mestrado em Ciências Sociais (Flacso-México) e Doutorado em Pesquisa em Ciências Sociais com ênfase em Ciência Política (Flacso-México).

Porém, os TLCs e TBIs assinados em massa na década de 1990 nunca foram apenas um assunto de comércio ou de tarifas. Desde o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, na sigla em inglês) entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, assinado já há 25 anos, os TLCs começaram a incorporar os chamados “novos temas comerciais”, que quase nada têm a ver com tarifas, e sim com a desregulamentação de amplos setores da economia, como serviços públicos, direitos da propriedade intelectual, investimento estrangeiro, compras públicas, comunicações, entre outros temas. Nos últimos anos, falou-se sobre uma “nova geração” de TLCs, esses que estão incidindo sobre as renegociações em curso de velhos e novos tratados que se apresentam como modernizações necessárias, incorporações de “novos temas” e mudanças administrativas que não avançam substancialmente em questões puramente tarifárias. Essas mudanças representam cláusulas que comprometem e obrigam os Estados a facilitar e proteger a propriedade dos investidores, por exemplo, diante das atividades extrativistas, e avançam na privatização de uma série de atividades econômicas, especialmente os serviços públicos, como a prestação de serviços básicos, educação, saúde, previdência, compras e contratações públicas, telecomunicações e transporte, além de incorporar medidas sanitárias e fitossanitárias e de avançar na mercantilização de novos setores da economia, como a economia digital e o comércio eletrônico.

Neste capítulo, propomo-nos a abordar os efeitos do livre comércio sobre as mulheres: os TLCs afetam as mulheres de maneiras diferenciadas? Com esse propósito, depois de um breve apanhado teórico sobre a perspectiva adotada pelas autoras e uma síntese da revisão bibliográfica, analisaremos os efeitos que o livre comércio tem sobre as mulheres por três diferentes vias: a via do comércio, a via fiscal e a via da desregulamentação.

O LIVRE COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO

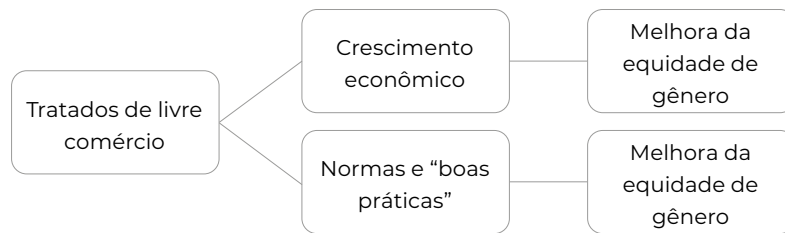
As teorias ortodoxas sobre comércio internacional (modelo Heckscher-Olin), baseadas nas ideias clássicas de David Ricardo, propõem que o livre comércio é a via pela qual os países mais pobres conseguirão o desenvolvimento. Essas teorias afirmam que os países devem se especializar nos ramos da economia em que tenham “vantagens comparativas” (ou seja, o que produzem a custos relativos menores do que outros países) e exportar os excedentes dessas produções para, com as divisas geradas pelas exportações, importar os bens que não produzem. Dessa forma, o comércio internacional gera ganhos

para todos os países envolvidos quando se eliminam os entraves para o seu livre funcionamento. Além dos efeitos benéficos que o comércio terá sobre o crescimento dos países, acrescentam-se benefícios políticos ao ser reduzida ou eliminada a capacidade de ação dos grupos de interesse que pressionam por favores políticos dentro de cada país (sobretudo em matéria de protecionismo).

Segundo essas teorias (DUFLO, 2012), o crescimento do PIB derivado do comércio visa impactar positivamente as mulheres através das seguintes vias:

- o crescimento econômico produz redução da pobreza. Nesse sentido, como as mulheres são as mais afetadas por esse fenômeno, serão beneficiadas em maior proporção que os homens;
- o crescimento econômico produz redução da quantidade de situações de discriminação menino-menina nas famílias. Com relação a esse ponto, faz-se alusão aos estudos (principalmente antropológicos) que mostram que famílias em situações extremas de vulnerabilidade e pobreza em determinados países (os estudos de caso ocorrem na Índia, Bangladesh, Paquistão) preferem cuidar dos meninos em detrimento das meninas (o que implica dar educação, saúde e alimentação para eles e não para elas). O que afirma Duflo é que o desenvolvimento econômico vai tirar essas famílias da situação de extrema pobreza, o que há de reduzir as probabilidades de que elas precisem optar por cuidar dos meninos e não das meninas;
- o crescimento econômico impacta positivamente a autonomia das mulheres através de vários fatores (desde a possibilidade de adquirir eletrodomésticos até a queda de natalidade);
- os tratados internacionais, por terem validade constitucional, permitem que os países menos desenvolvidos adotem melhores normas do que os países desenvolvidos em termos de igualdade de gênero. Ou seja, com a inclusão dessas dimensões nos tratados e ao obrigar os países menos desenvolvidos a cumpri-las, serão difundidas internacionalmente as boas práticas de inclusão.

Em síntese, o esquema argumentativo da visão neoclássica seria o seguinte:



Respondendo a essa proposta, a visão crítica que se coloca aqui é que o efeito final dos TLCs não depende tanto, em termos de gênero, em primeiro lugar de quanto cresça o país, mas de como ele vai crescer; e, nesse sentido, acreditamos que o conceito *modo de desenvolvimento* seja crucial. A maneira como cresce um país pode, inclusive, fazer com que, ao crescer o PIB, se aprofundem as desigualdades de gênero.³ Em segundo lugar, com relação à difusão de normas, em contraposição à visão liberal mais otimista, sugerimos que a assinatura dos tratados traz consigo a pressão por uma modificação das arquiteturas jurídico-legais dos países, colocando em risco ou eliminando direitos para diminuir custos (este ponto será desenvolvido mais adiante).

O *modo de desenvolvimento* é a forma através da qual se acumula e reproduz o capital em momento e local determinados. Os modos de desenvolvimento vigentes na América Latina afetam diferentemente mais as mulheres e as pessoas LGBT, e isso não tem a ver com o nível do PIB, mas, sim, conforme veremos adiante, com a composição do PIB, com as características do mercado de trabalho e com as características dos regimes de bem-estar (MARTÍNEZ FRANZONI, 2007), entre outras causas.

As reformas estruturais que começam a ser aplicadas na América Latina desde fins dos anos 1970 e 1980 consistiam num pacote de medidas que incluía a desregulamentação de todos os mercados das economias, a refuncionalização dos Estados (materializada nos processos de privatização) e a liberalização das contas externas (comércio e capitais). Com relação a este último ponto, acontece que os processos de regionalização, concebidos como aberturas por etapas das economias, cobram um grande protagonismo. Isso marca uma diferença fundamental com os processos de regionalização prévios, fortemente influenciados pelas teorias estruturalistas imperantes à época. Nesse sentido, o objetivo de tratados de livre comércio, como foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), por exemplo, era conformar um processo autocentrado de acumulação de capitais, ou seja, um processo de acumulação autônomo dos países em desenvolvimento que permitisse alcançar uma industrialização que completasse a matriz produtiva desses países para que deixassem de ser dependentes e subdesenvolvidos.

³ A grave crise econômica pela qual passou a região latino-americana na década de 1980 reduziu o produto interno bruto *per capita* e as taxas de crescimento real, juntamente com uma onda de políticas de ajuste econômico. Essas políticas, que “estabilizaram as condições macroeconômicas”, tiveram efeitos negativos no emprego das mulheres. Segundo León (2000), ainda que a taxa de participação laboral feminina agregada tenha aumentado, essa mesma taxa no setor formal caiu. O efeito líquido disso foi a perda de empregos estáveis para as mulheres. A taxa de desemprego das mulheres foi superior à dos homens em todos os países onde se tem informação para essa década.

Por outro lado, a tônica dos processos de abertura segue o rumo do interesse dos capitais transnacionais de aproveitar tanto a mão de obra barata quanto a disponibilidade de recursos naturais da América Latina. Em termos gerais, compartilhando as características anteriores, os países latino-americanos se orientaram em duas grandes direções: por um lado, os países centro-americanos e o México se especializaram em atividades industriais de montagem (*maquilas*) explorando a sua “vantagem” de salários muito baixos em termos internacionais. Por outro lado, os países sul-americanos se orientaram no sentido da exploração de recursos naturais para a exportação.

Tabela 1. Síntese das características de ambos os modos de desenvolvimento

	Modo primário de especialização exportadora	Modo maquila
Países	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Equador	México e países centro-americanos, como Honduras, El Salvador, Guatemala etc.
Padrão de especialização produtiva	Produção de <i>commodities</i> industriais e atividades processadoras de RRNN (óleos vegetais, oleaginosas, celulose e papel, ferro e aço, farinhas, lítio, cobre, ouro etc.)	Indústrias montadoras de aparelhos eletrônicos, computação e roupas
Organização produtiva	As plantas processadoras desses recursos são muito automatizadas, muito intensivas em capital e pouco intensivas em mão de obra	Regime de <i>maquila</i> com uso intensivo de mão de obra
Comércio internacional	São atividades pouco dinâmicas em nível internacional com baixa elasticidade de preço e renda	A produção se destina quase totalmente ao mercado estadunidense
Tecnologia	São indústrias maduras e sem muita inovação em termos de produtos, mas com algo de inovação em termos de processos (sobretudo, em transporte e embalagens)	São indústrias com tecnologia de última geração e logística de entrega <i>just in time</i> , trazidas integralmente das matrizes

A partir dos processos de liberalização comercial durante o neoliberalismo, dois processos tenderam a se exacerbar em ambos os modos de desenvolvimento. Por um lado, um aprofundamento do extrativismo, entendido como um tipo de extração de recursos naturais, em grande volume ou alta

intensidade, orientado basicamente para exportação como matéria prima não processada ou com processamento mínimo (GUDYNAS, 2013). Nesse sentido, não só as atividades extrativistas tradicionais e os hidrocarbonetos entrariam na definição, como também a forte especialização cada vez maior nos países da América do Sul na produção de monoculturas extensivas (como a soja ou o óleo de palma).⁴ E, por outro lado, uma pressão constante para reduzir custos através da queda dos custos laborais (salários, cobertura social e previdenciária), da precarização cada vez maior do trabalho (flexibilização das formas de contratação e das formas de trabalho) e do aumento da intensidade laboral (maior exploração, pagamento por metas e produtividade). Estes dois mecanismos repercutem na *crise dos cuidados*, ou seja, o acirramento das dificuldades de amplos setores da população para se cuidarem, para cuidarem ou para serem cuidados diante da falta de tempo, de renda e de instituições que possam atender a essas necessidades (PÉREZ OROZCO, 2006, 2014; EZQUERRA, 2012).

OS EFEITOS DO LIVRE COMÉRCIO SOBRE AS MULHERES: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Conforme expressamos anteriormente, os modos de desenvolvimento vigentes na América Latina afetam diferencialmente mais as mulheres e as pessoas LGBT. Essa questão não tem necessariamente a ver com o nível do Produto Interno Bruto (PIB), mas com outra série de características, como o modo de desenvolvimento que implica na maneira como se efetuam as atividades econômicas e determinadas características em termos de mercado de trabalho e regimes de bem-estar, entre outras. Isso faz com que a América Latina, ainda que não tenha os PIBs mais baixos do mundo, seja a região com maior desigualdade de renda. Uma forma de medir essa desigualdade é através do coeficiente de Gini, que, para 2014, mostrou um valor médio de 0,532⁵ (AMARANTE; COLACCE, 2018). Ainda que tenha diminuído em 0,8% o índice médio entre 2002 e 2014, fala-se de um estancamento do proces-

⁴ “Os exemplos do agroextrativismo são vários, mas talvez basta citar o caso da soja. Para produzir uma tonelada na forma dos ‘desertos verdes’ que vêm se territorializando vertiginosamente nos campos do Sul global desde o começo do milênio, é necessário extrair 16 kg de cálcio, 9 de magnésio, 7 de enxofre, 8 de fósforo, 33 de potássio e 80 de nitrogênio. Esses elementos químicos não são restituídos ao solo e geram sua degradação, minando aceleradamente as bases que a vida requer para sua reprodução” (GIRALDO, 2018, p. 26).

⁵ O Coeficiente de Gini é um indicador que mede uma distribuição da desigualdade, onde 0 representa ausência de desigualdade e 1 é a desigualdade máxima.

so de queda da desigualdade (AMARANTE; COLACCE, 2018). Entre os fatores de desigualdade, as autoras encontram a globalização e os processos de liberalização comercial, que se produzem junto com os avanços tecnológicos e cujos efeitos são difíceis de isolar. A crescente importância do setor financeiro e a concentração do retorno de capital também fortalecem o processo de concentração de renda (AMARANTE; COLACCE, 2018, p. 31). Neste contexto de maior desigualdade, também característico de outras regiões do Sul Global, e com matizes, as mulheres e as pessoas LGBT, racializadas, indígenas, camponesas e migrantes são as mais afetadas.

Se observamos a representação das mulheres no mercado de trabalho, chave nas retóricas para reverter a desigualdade, veremos que existem discriminações concretas e uma forte sobre-representação na precariedade. Essa precariedade se manifesta, entre outras formas, nas brechas estruturais econômicas. As condições no mercado de trabalho se aprofundam e intersectam-se com organizações sociais do cuidado particularmente injustas e regimes de bem-estar que garantem formas segmentadas de proteção social. Atualmente, nos Estados da OCDE, o percentual de jovens que não estudam nem trabalham é de aproximadamente 10%, enquanto na América Latina passa dos 20%. Vários estudos destacam que esse hiato reflete as diferenças de gênero no que tange às responsabilidades associadas às tarefas domésticas e ao cuidado. Os dados disponíveis confirmam uma proporção maior de mulheres jovens que não estudam, que carecem de emprego ou que deixam de seguir uma formação, dedicando o seu tempo a funções e tarefas de cuidado. Isso limita as suas possibilidades de participar no mercado de trabalho.

Sobre essa base de caracterização comum, ainda que heterogênea entre países, foram realizadas diferentes pesquisas sobre as possíveis implicações da liberalização comercial e dos tratados de livre comércio sobre as mulheres.

Uma primeira questão a ser levada em conta é que a aplicação de políticas econômicas pode ter várias consequências. Ainda que muitas das políticas promotoras dos TLCs busquem incrementar a incorporação das mulheres no mercado de trabalho, isso não significa, por si só, melhores condições de vida. É preciso analisar, por outro lado, o conjunto de medidas na sua integralidade, uma vez que é possível estar afetando, por exemplo, a organização social do cuidado ou as contas macroeconômicas. É por isso que não podemos determinar uma única causa nem uma unívoca relação de causa e efeito acerca dos efeitos do comércio e dos TLCs e TBIs sobre a vida das pessoas.

Economistas feministas como Diane Elson (1995, 1998), Irene van Staveren (2005), Marzia Fontana (2006), Nilufer Çagaatay e Mariama Williams (2005), Razavi (2009), entre outras, propuseram vários

enfoques e metodologias para analisar a existência desses diferenciados efeitos, alcance e relevância. Em seus trabalhos, elas destacaram os possíveis custos de transferência e os encargos do ajuste que as reformas comerciais podem induzir sobre a economia domiciliar, o trabalho não remunerado e o empoderamento econômico global de homens e mulheres (UNCTAD, 2004).

Diane Elson (1995, 1998) alega que é necessário identificar as possíveis tendências de gênero nas políticas econômicas através da análise das interconexões entre o nível macroeconômico implicadas pelas políticas econômicas, comerciais e o funcionamento do sistema econômico considerando as interações entre a economia remunerada e não remunerada; o nível mesoeconômico que se refere aos mercados e instituições, onde figuram o mercado de trabalho, os setores produtivos, as instituições vinculadas aos regimes de bem-estar; e o que tem a ver com direitos da propriedade e o nível microeconômico que estuda as relações no interior dos domicílios e das empresas.

Levando em conta essa base de estudo, Marzia Fontana (2006) explicita os possíveis impactos da liberalização comercial sobre as desigualdades de gênero. Por um lado, podemos encontrar a redução das brechas de gênero na participação trabalhista se os setores que se expandem forem mais intensivos em mão de obra baseada nas mulheres do que os que se contraem (nível macro). Ainda que se trate de um efeito procurado, nos perguntamos a partir da economia feminista: o aumento da participação trabalhista vem acompanhado de políticas de cuidado para redistribuir a carga global do trabalho? Da mesma forma, a liberalização pode reduzir ou expandir o controle das mulheres sobre os gastos da casa, dependendo de criar ou destruir fontes de renda independente para as mulheres (nível micro). Por último, Fontana analisa a perda de renda fiscal por parte dos Estados através da diminuição de tarifas e outras regulações, que pode conduzir a um corte nesses serviços (nível meso). Isso é capaz de debilitar ou diminuir o provimento dos serviços sociais que favorecem a toda a sociedade (como a saúde e a educação), mas particularmente às mulheres, já que, caso não existam ou sejam deficientes, as tarefas de cuidado associadas recairão sobre as mulheres.

A partir dessas dinâmicas, podemos entender através de Elson (2007) os efeitos possíveis entre a liberalização comercial e o processo de reprodução social: o uso do tempo se tensiona à medida que a liberalização comercial atrai mais mulheres para o mundo do trabalho remunerado, sem atrair mais homens para o trabalho não remunerado. Elson chamou essa dinâmica de “tensão sobre o tempo das mulheres” (*a squeeze on women's time*). Essa tensão sobre o tempo poderia ser canalizada com uma divisão mais justa da organização social do cuidado na sociedade. Para isso, é necessário um provimento maior e melhor de serviços públicos, que incluem os serviços do cuidado. Contudo, Elson

analisa o “efeito da pressão fiscal” sobre o provisionamento de serviços públicos (*fiscal squeeze*) como derivado de uma política de liberalização comercial e redução de tarifas. Uma consequência é a diminuição de arrecadação e, com isso, a pressão sobre do gasto público para garantir políticas públicas de redistribuição social. Nesse sentido, Elson adverte a dupla negativa do setor privado em assumir responsabilidades na reprodução social.

Para analisar as implicações da liberalização comercial, algumas autoras propõem esferas que ultrapassem a taxa de participação laboral na busca de entender se essas políticas redundam ou não no bem-estar das mulheres. Razavi (2009), focando na análise do nível meso e suas interações com os níveis micro e macro, propõe três instituições para identificar os impactos de gênero do conjunto de políticas promovidas pela agenda de liberalização econômica: se elas produziram mudanças propositivas significativas no acesso de homens e mulheres a ativos como capital e terra; se a análise sobre o trabalho remunerado refere à qualidade do emprego assim gerado (formal ou informal, extensão da jornada de trabalho, segregação horizontal ou vertical no interior das empresas/indústrias) e se existem instituições disponíveis de provisionamento social para articular a esfera produtiva com a reprodutiva, o acesso aos serviços sociais, entre outras.

Çağatay e Williams (2005) também propõem algumas ferramentas e indicadores para a análise de casos, sinalizando que os efeitos da liberalização comercial variam conforme o tipo de economia e podem ser contraditórios. Os efeitos da liberalização comercial e as políticas de promoção de exportações não são neutros e é necessário levar em conta os efeitos diferenciados segundo classe, raça e etnia. Nesse sentido, não é possível, sequer significativo, concluir que o aumento do comércio ou a liberalização comercial seja “bom” ou “mau” para as mulheres como um todo, em termos absolutos ou relativos (em relação aos homens), dado que os efeitos diferem através das diferentes classes nas mulheres, ou entre mulheres e homens de diferentes setores da economia. De fato, as desigualdades de gênero medeiam os resultados das políticas comerciais, especialmente com respeito aos lucros do comércio, o crescimento e o desenvolvimento. Em alguns casos, essas desigualdades podem estar na base do crescimento promovido pelo comércio internacional; porém, ao mesmo tempo, podem reforçar um padrão de comércio e crescimento (o caminho inferior) que, no longo prazo, não é benéfico, mas prejudicial para os países em desenvolvimento. Um exemplo se evidencia nas desigualdades de gênero no mercado de trabalho de vários países. Essas desigualdades, em vez de serem carcomidas pela concorrência induzida pelo comércio internacional, servem como “vantagem comparativa”, ou seja, instrumentos de competição em distintas etapas de integração à econo-

nia mundial, como sucede nas indústrias manufatureiras de exportação (Imane), mais conhecidas como *maquilas*.

As novas propostas de TLC com respeito às mulheres sugerem que o aumento das taxas de participação (ou atividade) no segmento de mulheres no mercado de trabalho contribuiriam para um desenvolvimento econômico sustentável. Esse ponto de partida é amplamente discutível, pois a vasta evidência empírica demonstra que o comércio sempre redundando em melhores condições de vida⁶ se levarmos em conta os efeitos macroeconômicos (*fiscal squeeze*), socioeconômicos e no mercado de trabalho que aprofundam a tensão sobre o tempo das mulheres (*a squeeze on women's time*). O comércio – em certas ocasiões – provoca o aumento da taxa de atividade, mas os postos de trabalho gerados são de baixa qualidade, os salários são baixos e as condições, precárias. Nesse sentido, o êxito dos acordos é possível porque eles se assentam sobre uma arquitetura desigual com respeito às relações de gênero, tanto na divisão sexual e racial do trabalho remunerado quanto na desigual organização social do trabalho doméstico e de cuidado (OSC) (LATERRA, 2018). Os TLCs se baseiam na desigualdade de gênero no mercado de trabalho que gera – entre outras dinâmicas – pesadas cargas de trabalho doméstico e de cuidados não remunerados. Ao mesmo tempo, as desigualdades de gênero são utilizadas como vantagem comparativa para atrair investimentos, uma vez que reforçam o caminho abaixo dos custos trabalhistas e se assentam sobre uma estrutura econômica de sustentação da reprodução da vida à custa do tempo de trabalho das mulheres. Um caso típico disso é a proliferação das maquilas no México, que proliferaram na década de 1970, mas se cristalizaram no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). Nessas maquilas se empregam, na sua maioria, mulheres pobres, migrantes, com salários muito baixos e jornadas de trabalho que passam das 12 horas, deixando-as em forte estado de vulnerabilidade trabalhista e social.

Diferentes relatos e pesquisas⁷ já mostraram que, em vez de romper com as desigualdades estruturais de gênero, a liberalização comercial as vem reforçando, conferindo cada vez mais poder às

⁶ Ver: AZAR; ESPINO; SALVADOR. Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina. *ReserachGate*, Jan. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264878867_Los_vinculos_entre_comercio_genero_y_equidad.

Ver também: SALVADOR. Género y Comercio en América Latina en La Economía Feminista: una hoja de ruta para América Latina. *ONU Mujeres*, 2012. Disponível em: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>.

⁷ Ver relatório em HUNT, Vivian *et al.* *The power of parity: advancing women's equality in the United Kingdom*. [S. l.]: McKinsey Global Institute. 2015. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/gender-equality/the-power-of-parity-advancing-womens-equality-in-the-united-kingdom>.

empresas multinacionais.⁸ Os tratados geralmente são assinados sem uma análise de como vão afetar as pessoas conforme a sua condição sociogenérica. Em tal cenário, é importante perguntar-se: como as políticas comerciais poderiam se voltar para a igualdade de gênero, redução da pobreza e desenvolvimento humano?

A “QUESTÃO DE GÊNERO” NOS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO

A nova geração de TLCs se caracteriza por incorporar “novos” temas que foram bastante sensíveis na história dos tratados comerciais e exigidos pela cidadania e sociedade civil. Ainda que haja o reconhecimento por parte dos EUA da importância da defesa dos direitos trabalhistas, ambientais e justiça de gênero, e é a partir daí que são redigidas as cláusulas, a maneira como isso vem sendo incorporado tem características peculiares com respeito às cláusulas que comumente se negociam nos tratados. Esses capítulos ou cláusulas não são vinculantes, ou seja, não são operacionalizados, não colocam objetivos específicos nem cronogramas de trabalho e não estipulam obrigação alguma para que os Estados realizem políticas específicas para a execução do conteúdo dos capítulos (PARTENIO; LATERRA; GHIOTTO, 2018). Da mesma forma, esses capítulos não permitem que os Estados façam uso do mecanismo de Resolução de Disputas dos próprios tratados para os objetivos que não estejam sendo observados ou cumpridos, ou para os objetivos em que a outra parte viole o acesso às disposições estabelecidas. Enquanto nos demais objetivos articulados se avança contra as garantias protetoras da população, a incorporação dessas temáticas pode ser entendida como expressões da boa vontade sem um compromisso ativo, legal e soberano. Isso contrasta com as demandas que impulsionam os investidores estrangeiros e as empresas transnacionais contra os Estados mediante o mecanismo de arbitragem entre investidor e Estado (ISDS na sigla em inglês), que gerou grandes debates internacionais, pois expõe a desigualdade entre os direitos e das empresas e os da cidadania. Nesse sentido, os TLCs e TBIs são um ponto de apoio indispensável para os direitos das empresas, e as medidas que os Estados puderam adotar para a defesa dos direitos humanos podem ser objeto de uma demanda para

⁸ Ver: RHODES, Francesca. *How Canada can tackle gender inequality through trade*. Canada: CCPA, 1 Nov. 2017. <https://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/how-canada-can-tackle-gender-inequality-through-trade>.

amparar esses acordos comerciais.⁹ Nesse sentido, houve casos em que relatoras e relatores da ONU recomendam rechaçar esses instrumentos.¹⁰

Conforme destacamos, a proposta fundamental dos TLCs de nova geração inclui, em matéria de gênero, fomentar o aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho como uma política de contribuição para o desenvolvimento econômico sustentável. As temáticas vinculadas a mulheres ou relações de gênero nas novas negociações são incorporadas segundo três características:

1. Vinculadas ao crescimento ou desenvolvimento econômico: incluem-se cláusulas limitadas ou abstratas relacionando mulheres com comércio ou crescimento econômico. Isso se manifesta em nome dos capítulos ou cláusulas;¹¹ podemos encontrá-las como “Mulheres e Crescimento Econômico” ou “Comércio e Gênero”. Nos demais, não se menciona as mulheres ou não existe qualquer outra referência a gênero, como no acordo entre o Mercosul e a UE, onde não se menciona uma vez sequer a palavra “gênero” (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020);
2. a incorporação das mulheres no mercado de trabalho como motor do crescimento econômico: estabelecem que melhorar as oportunidades econômicas no mercado de trabalho para as mulheres nos seus territórios contribui para o desenvolvimento econômico;
3. o eixo está centrado no “empoderamento econômico das mulheres”, em relação ao empreendedorismo, ao empoderamento individual, às oportunidades de negócio, à liderança e à inclusão digital e financeira.

Os capítulos de gênero e comércio colocam que o objetivo é conseguir a “participação mais equitativa de homens e mulheres nos negócios, na indústria e no mundo do trabalho” e “a importância da incorporação da perspectiva de gênero na promoção de um crescimento econômico inclusivo, assim

⁹ Tomamos como casos paradigmáticos e prova *Chevron vs. Ecuador*, *Metalclad vs. México* ou *Suez vs. Argentina*. Ver todos os casos em: www.isds-americalatina.org. Ver também os artigos de Bárcena, Ghiotto, Muller e Olivet neste livro.

¹⁰ UNIVERSIDADE DIEGO PORTALES. *Relatório Anual Direitos Humanos 2015*. Empresas e Direitos Humanos. Santiago, 2016. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/quienes=-somos?layout=edit&id=157#estudio-linea-base>.

¹¹ Podemos corroborar os breves capítulos em diferentes tratados que estão sendo discutidos na atualidade, como: CPTPP (TPP11) artigo 23.4 “Mujeres y Crecimiento económico” (do capítulo 23 sobre Desenvolvimento) e os capítulos de “Comercio y Género” dos Tratados Brasil-Chile (Capítulo 18), Uruguai-Chile (Capítulo 14) e Argentina-Chile (Capítulo 15). Somente no capítulo 45 do acordo entre a União Europeia-Chile surgem os temas de gênero como “Cooperação em matéria de gênero”.

como o papel instrumental que podem desempenhar as políticas de gênero na consecução de um maior desenvolvimento socioeconômico sustentável” (LATERRA, 2019). Nesse sentido, encontra-se a ideia subjacente de que os TLCs são bons *por si só* para as mulheres, pois incrementarão o comércio e esse aumento pode redundar num estímulo ao crescimento. Porém, não existe evidência empírica constatando que o crescimento pode garantir igualdade e desenvolvimento para todas as mulheres e pessoas LGBT. Da mesma forma, a outra ideia que se constata é que a forma como são incorporados os tratados se resolve de maneira instrumental, porque não se coloca como algo bom para as mulheres, para garantir direitos humanos ou para mudar a injusta divisão sexual do trabalho, mas se manifesta como um argumento econômico: é bom para a economia, promove o desenvolvimento. Essa ideia reproduzida nas retóricas de diferentes organismos internacionais é retomada a partir de um relatório de 2013 onde o Banco Mundial afirma que a incorporação das mulheres no mercado de trabalho promoveria o crescimento via incremento da produtividade, já que as mesmas, por suas condições e concorrência com os homens no mercado de trabalho, realizam as tarefas com maior produtividade. Não obstante, a temática não se apresenta em nenhuma parte dos TLCs como uma questão de justiça ou de pretensão de igualdade.

Por último, e conforme dissemos no início, estes capítulos não possuem resolução de disputas ou controvérsias, significando que as Partes não podem abrir uma queixa contra os outros Estados nem comparecer nos tribunais internacionais para fazer com que sejam cumpridos. Isso faz com que esse tipo de capítulo não seja vinculante nem obrigatório. Implica que não tenham incidência concreta sobre o comércio bilateral. Da mesma forma, ainda que em alguns casos sejam formados comitês de Gênero e Comércio para realizar as atividades de cooperação na capacitação de mulheres empresárias, seu acesso a financiamento e o avanço das mulheres em posições de liderança – essas cláusulas são voluntárias – não contam com financiamento e não se outorga poder ao comitê para realizar o cumprimento deste capítulo. Então, se não são cumpridos, não há consequências. É fraca a capacidade de incidência, já que não se propõe uma agenda de trabalho, objetivos concretos ou o uso de indicadores específicos que permitam analisar se a incorporação deste capítulo está fazendo alguma diferença. Os governos poderiam decidir ignorar algumas questões e dedicar mais tempo do que seria prudente para estabelecer o comitê e dotá-lo de um orçamento para que funcione bem. A análise dos textos sobre mulheres ou gênero mostra que são incorporados como acessórios, como um somatório de vontades sem nenhum poder de aplicação real, enquanto os capítulos com peso legal são os comerciais e aqueles que incluem os temas “associados” ao comércio.

A partir de posturas críticas, alega-se que empoderar as mulheres implicaria não somente assegurar uma renda econômica para a sua autonomia pessoal, mas também assegurar acesso à terra e aos recursos naturais, promover o acesso à energia de maneira democrática e apoiar as mulheres organizadas para que desenvolvam suas capacidades de adaptação e evitar a mudança climática, assegurando o acesso a bens públicos, serviços, saúde, educação e proteção social (PARTENIO; LATERRA; GHIOTTO, 2018).

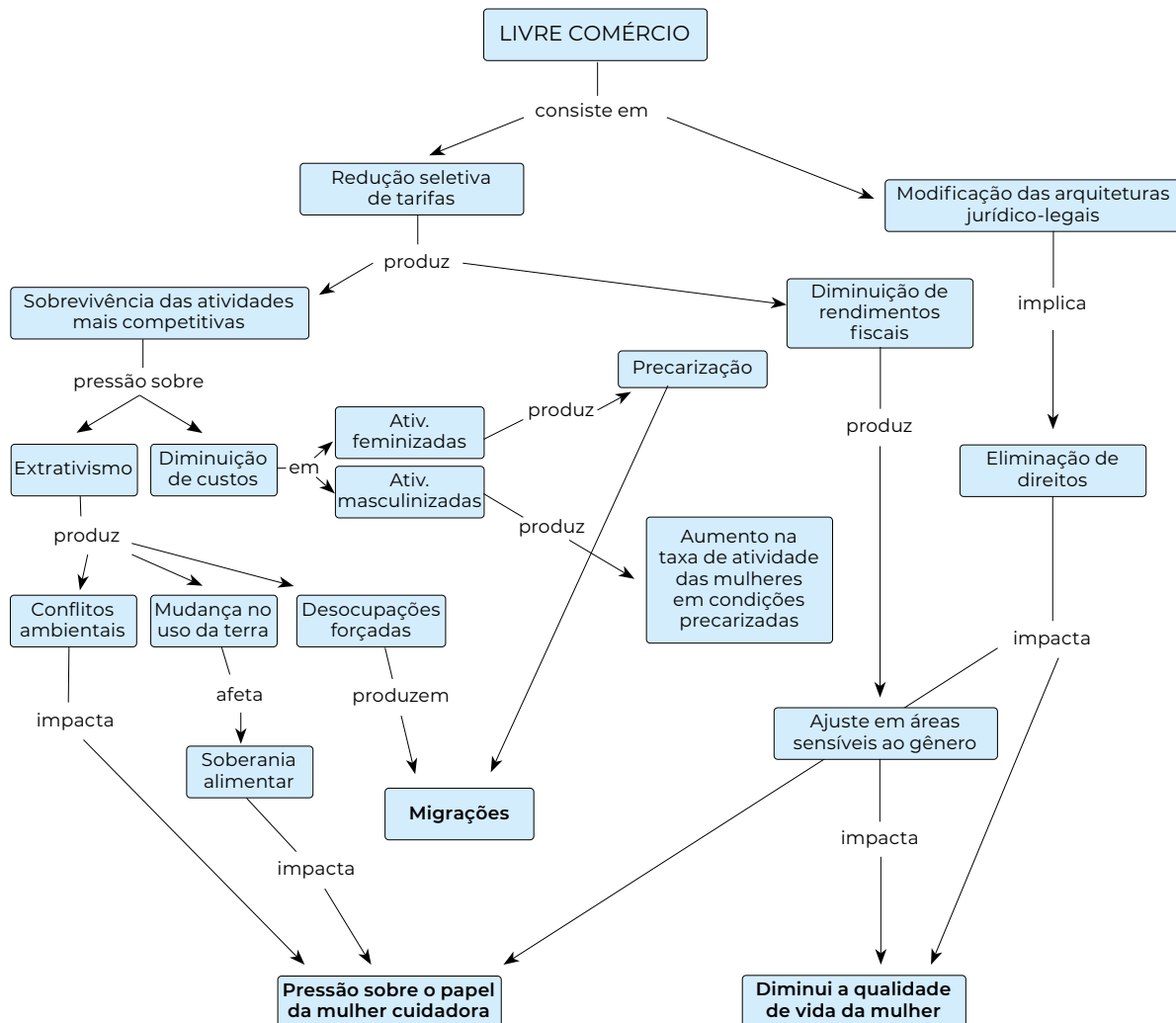
ANÁLISE DOS EFEITOS DO LIVRE COMÉRCIO SOBRE AS MULHERES

Neste trabalho, pensamos os efeitos do livre comércio, particularmente sobre as mulheres, através de três grandes vias: a via do comércio, a via fiscal e a via jurídico-legal. O Gráfico 1 sintetiza as ideias que desenvolvemos no resto do capítulo.

Com base na revisão bibliográfica apresentada anteriormente, entendemos que a redução seletiva de tarifas que produzem os TLCs faz com que sobrevivam, em cada país, somente as atividades mais competitivas. Como já dissemos, para o caso da América Latina, isso gera pressão sobre as atividades extrativas (pela “abundância” de recursos naturais da região) e sobre a diminuição dos custos (sobretudo os trabalhistas). Na subseção “a”, desenvolveremos os mecanismos por meio dos quais essas duas forças aumentam a pressão sobre o papel cuidador das mulheres (reforçando os papéis de gênero), aumentam sua inserção precarizada no mercado de trabalho e alimentam as cadeias globais de cuidados (onde as mulheres latino-americanas se inserem também como cuidadoras).

A via fiscal (na subseção “b”) se refere à diminuição de renda proveniente de impostos derivada da eliminação de tarifas e direitos de exportação que deixam pouco espaço fiscal para contribuir com a geração de políticas públicas capazes de reverter as desigualdades de gênero e redistribuir a carga global de trabalho. Por último, além dos efeitos mais óbvios sobre o comércio, os TLCs também têm como objetivo modificar as arquiteturas jurídico-legais dos países. Na maioria das vezes, essas reformas se referem à eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos. Assim como mostraremos (na subseção “c”), a ingerência de muitas dessas coberturas jurídicas exerce pressão sobre as mulheres no seu papel de cuidadoras (porque não existe contenção por parte dos Estados, as mulheres devem se encarregar de cobrir essas necessidades), diminuindo sua qualidade de vida. Levando em conta os pontos “b” e “c”, apesar dos capítulos de gênero que se incorporam aos TLCs, nos feitos, as mulheres são consideradas como ator-chave, ao mesmo tempo, porém, dispensáveis para a economia e a sociedade. A diminuição da qualidade de vida das mulheres derivada de políticas de austeridade é direta.

Gráfico 1. Mecanismos causais da relação entre livre comércio e suas implicações para as mulheres



Fonte: Elaboração própria

A via do comércio

1) REDUÇÃO DOS CUSTOS TRABALHISTAS

Os empregos gerados através da liberalização comercial se concentram em poucos ramos de atuação, de enclave, que não agregam valor à cadeia de produção e que são facilmente desarticuláveis quando a mesma atividade econômica já não é rentável para as empresas transnacionais (GIOSA ZUAZÚA; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2010).¹² Por outro lado, nos casos em que os TLCs fomentam concorrência por importação, as evidências mostram que os trabalhos das mulheres qualificadas se veem ameaçados porque, apesar de sua qualificação, elas sempre se encontram em um maior estado de precariedade e risco de discriminação. Para as mulheres inseridas em trabalhos de baixa qualificação, onde o papel da proteção social é crucial para a sustentação das condições de vida, as estratégias de abertura comercial colocam em jogo a existência de espaços fiscais sólidos para a confecção de tais políticas. Em ambos os casos, como contrapartida, as mulheres experimentam longas jornadas de trabalho precário com imposições e pressões que são dificilmente conciliáveis em sistemas onde o trabalho de cuidados não é um direito e não está distribuído de forma equitativa entre os domicílios, as empresas e o Estado.

A liberalização comercial nos países centro-americanos e no México, conforme mencionamos no artigo 2, implicou a especialização desses países em atividades intensivas em mão de obra barata orientada para a exploração. Esse tipo de atividade costuma ser denominada *maquila* e consiste em montagem industrial de peças importadas de distintas partes do mundo, cujo produto final (automóveis, aviões, vestuário, insumos de computação) não se destina ao consumo interno, mas à exportação para os grandes mercados de consumo de massas (normalmente, os EUA). A base desse tipo de comércio é, portanto, que os custos trabalhistas sejam os mais baixos possíveis, para assim poderem competir com os temidos produtos importados da China.

A análise do desenvolvimento econômico dos países nesses termos mostra claramente não apenas o impacto, como também a função do trabalho das mulheres no aprofundamento desses modos de desenvolvimento. No caso das maquilas é onde isso fica mais evidente, uma vez que elas fazem uso de

¹² Para um aprofundamento sobre as características da mão de obra nas indústrias manufatureiras de exportação, ver “Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica” (GIOSA ZUAZÚA; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2010) e “Ensamblando culturas. Diversidad y conflicto en la globalización de la industria” (REYGADAS, 2002).

uma “superexploração” (MARINI, 1973) diferencial do trabalho das mulheres. Esse modo de desenvolvimento tem certas características que põem em evidência o que se segue:

1. as indústrias *maquiladoras* dependem predominantemente do trabalho feminino não qualificado. Em El Salvador, por exemplo, 78% dos trabalhadores dessas indústrias são mulheres, 62% na Nicarágua e 57% em Honduras (Giosa ZUAZÚA; RODRÍGUEZ, 2010);
2. as jornadas de trabalho nas maquilas são muito “extensas”: segundo um relatório da Universidade Autônoma de Metropolitana e o Coletivo de Mulheres Hondurenhas (2012), nas maquilas têxteis de Honduras, somente 8% das trabalhadoras trabalha oito horas; o restante, 92%, trabalha entre nove e 12 horas diárias;
3. simultaneamente, as jornadas de trabalho são mais “intensas” (mais produto em menos tempo). O trabalho citado no ponto anterior mostra também a série de transtornos musculares-esqueléticos e psíquicos derivados da pressão do cumprimento dos objetivos diários de produção que têm as trabalhadoras;
4. a feminização setorial está associada positivamente à lacuna de renda por gênero não explicada entre os assalariados (coeficiente de correlação de Pearson 0,21). Isso implica que, quanto mais feminizado seja o emprego assalariado num setor, maior é a lacuna não explicada pelas variáveis incluídas na análise (idade, formação, menores em casa, outros preceptores em casa, urbano, empregado, dedicação semanal, ramo econômico, setor de ocupação, firma pequena e formalidade). A alta proporção feminina nos setores está associada a uma menor capacidade de negociação das mulheres, assim como também com menores barreiras à entrada em alguns setores (serviços comunitários, sociais e pessoais, por exemplo) em comparação com outros (construção) (OIT, 2019, p. 73);
5. as mulheres que não conseguem se inserir na *maquila* se veem obrigadas a migrar, conformando “cadeias globais de cuidados”, pois se inserem principalmente no serviço doméstico e no cuidado de pessoas (com salários muito baixo e más condições), ao mesmo tempo que deixam filhos e filhas em seus países de origem sob o cuidado de outras familiares que cuidam deles sem remuneração (CANALES, 2014).

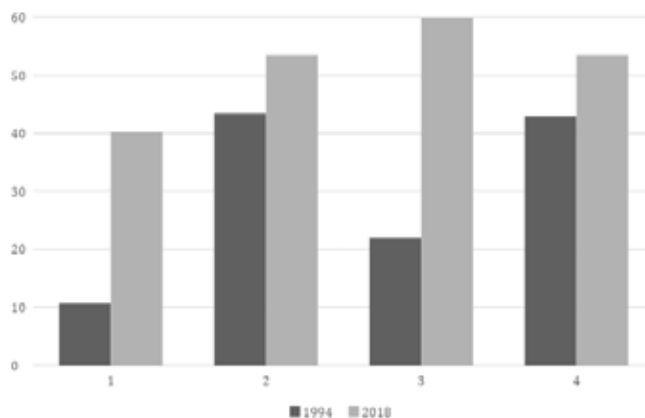
Definitivamente, o modo de desenvolvimento baseado nas maquilas requer necessariamente a exploração diferenciada do trabalho feminino para a sua reprodução. Neste caso, e seguindo o que apresentamos no artigo 2, se vê claramente que, se esses países crescem com base nessa forma de desenvolvimento, as condições sociais e trabalhistas das mulheres piorarão. Mais uma vez, então, o importante não é o quanto um país cresce, mas como ele cresce.

II) EXTRATIVISMO

A eliminação dos entraves ao comércio aplicados como parte do processo de liberalização ou como parte da assinatura dos tratados de livre comércio (bilaterais ou multilaterais) implicou uma mudança na inserção da América Latina na economia mundial. Inclusive, durante essa etapa começou a ser feita uma integração guiada pelos recursos naturais (SAGUIER, 2012), ou seja, acordos entre alguns países com intenções de eliminar os entraves à atividade necessariamente transnacional que têm muitas atividades extrativistas. É o caso, por exemplo, da mineração em regiões de fronteira entre países, que fica sujeita a normativas distintas, a depender do lado da fronteira em que se encontra. O tratado de mineração entre a Argentina e o Chile assinado em 1997 é um caso desse processo de integração através de recursos que permite a exploração transnacional na fronteira entre ambos os países.

Uma vez que não há mediação nacional, o interesse do capital transnacional passa a se concentrar na exploração dos abundantes recursos naturais “disponíveis” na região (comparado com outras regiões do mundo). Tanto é assim que as exportações de muitos dos países sul-americanos passaram a depender quase exclusivamente das indústrias extrativistas (ver Gráfico 2).

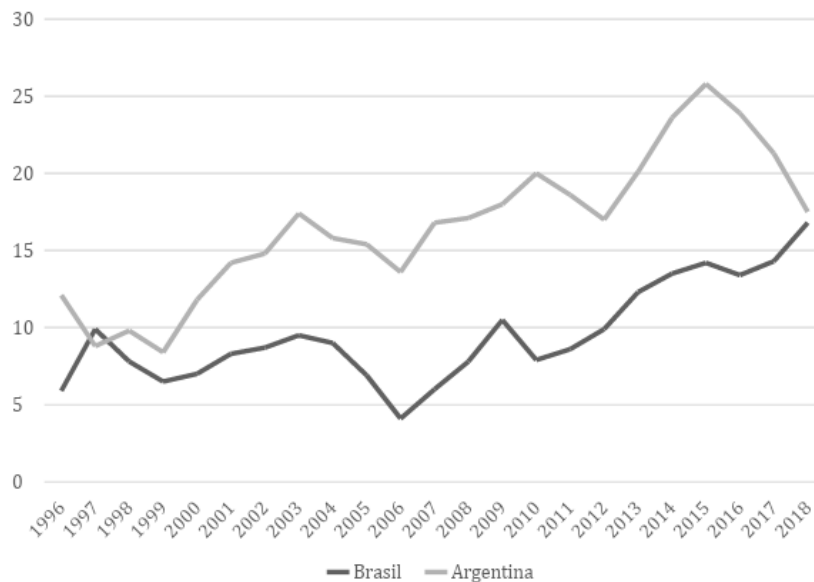
Gráfico 2. Exportações de indústria extrativistas, como % das exportações de mercadorias



Fonte: Elaboração própria baseada na Cepal

Conforme dissemos no artigo 2, seguimos a definição de Gudynas de extrativismo, que afirma tratar-se do tipo de extração de recursos naturais em grande volume ou alta intensidade e que serão destinados essencialmente para a exportação como matéria-prima não processada ou com processamento mínimo. Nesse sentido, não apenas a mineração e a atividade de hidrocarbonetos em grande escala para exportação podem ser consideradas extrativistas (como tradicionalmente se concebia), mas também outras atividades antes não consideradas podem ser definidas como tal. É o caso da monocultura para exportação, como a soja ou o óleo de palma. Ambas são produções que se realizam em grande escala e a uma intensidade tal que os nutrientes do solo dificilmente se recuperam depois da produção. Como se vê no gráfico a seguir, as exportações do complexo da soja na Argentina e no Brasil chegaram a representar 26% e 18% do total das exportações em 2015 e 2018, respectivamente.

Gráfico 3. Exportações do complexo da soja, como % das exportações totais



Fonte: Elaboração própria baseada na Cepal

O extrativismo derivado da abertura comercial nesses setores e o estabelecimento de regulações em benefício dos capitais que neles investem têm um impacto diferenciado sobre as mulheres, sobretudo através da carga dos problemas ambientais, a mudança do uso da terra e os deslocamentos forçados! Trataremos cada um destes pontos em seguida.

A intensidade das atividades extrativistas levou nos últimos anos a uma proliferação de conflitos em torno de quem, como e para que se usam e exploram os recursos naturais. Os conflitos socioambientais escalaram com a instalação de empreendimentos de mineração, extração de hidrocarbonetos e cultivo da soja em disputa pelo uso dos territórios (COSTANTINO; GAMALLO, 2015). Nesses casos, não se trata apenas de demandas por poluição (pelo uso de cianeto na mineração e de agrotóxicos na soja), mas também pela limitação de acesso a determinados bens comuns (como cursos de rios ou terras comunitárias) e à soberania alimentar. O impacto diferencial desses empreendimentos (e os conflitos que deles decorrem) sobre as mulheres é quádruplo:

- Esses conflitos costumam ser protagonizados por mulheres, pois são elas que cumprem o papel de cuidadoras da saúde e do bem-estar das famílias. O *Atlas de Justicia Ambiental*¹³ documentou uma série de conflitos de mineradoras na América Latina que, por razões diversas, impactaram particularmente as mulheres, desde o caso da Planta Hidrometalúrgica de Coro Coro (Bolívia), onde a contaminação dos rios por parte da empresa provocou várias doenças nas mulheres que vão lavar roupa nessas águas, até o caso das “Mães de Ituzaingó” (Argentina), onde foram as mulheres que saíram para barrar as pulverizações dos campos de soja que impactam a saúde de seus filhos. Vale dizer que a divisão do trabalho e dos papéis de gênero são, então, o que determina a maior consciência ecológica das mulheres e sua maior presença nos conflitos ambientais.
- Ademais da carga adicional de trabalho que essas lutas implicam, as mulheres são assassinadas e criminalizadas por protagonizarem esses conflitos. Um relatório da “Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Direitos Humanos” registrou entre 2012 e 2014 um total de 1.688 agressões a mulheres defensoras de direitos humanos em El Salvador, Guatemala, Honduras e México, a maioria das quais se refere a: calúnia, afronta, campanhas de desprestígio (9%); ameaças, advertências e ultimatos (16%); e intimidação e assédio psicológico (21%). Nos três anos abordados pelo relatório, o principal direito defendido por essas ativistas se refere à defesa da terra, dos territórios e dos recursos naturais, em clara associação com os empreendimentos extrativistas instalados nesses países.

¹³ Disponível em: <https://ejatlas.org/featured/mujeres>.

- No caso do assassinato de Berta Cáceres em Honduras, o ponto se destaca como paradigmático.
- Os entornos altamente masculinizados nas zonas onde se desenvolvem projetos extrativistas resultam também num aumento da abordagem de mulheres com a finalidade de exploração sexual. Segundo um relato da “Iniciativa Global contra o Crime Transnacional Organizado” (GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, 2016), foram registrados casos de exploração sexual em zonas mineradoras do Peru, Colômbia, Equador, Bolívia, Brasil, Guiana e Venezuela. No caso do Peru, por exemplo, a pesquisa mostrou que havia duas mil trabalhadoras sexuais empregadas em 100 prostíbulos somente numa zona mineradora (Delta 1) em 2010, 60% das quais eram menores de idade, o que implica que em Delta 1 havia 1.200 menores de idade envolvidas com o trabalho sexual. Da mesma forma, cerca de 2.500 menores bolivianas são traficadas com vistas à exploração sexual somente para La Rinconada, uma zona mineradora peruana na região fronteiriça.
 - A elevada masculinização da demanda de trabalho por parte das indústrias extrativistas tem impacto sobre as mulheres, aumentando sua dependência econômica do “homem provedor”, relegando-as ainda mais às tarefas de cuidados dentro do lar por já não contarem com a participação do homem dentro de casa e por ter oportunidades de trabalho fora dela.

A segunda dimensão por meio da qual o extrativismo derivado dos processos de liberalização impacta as mulheres é a mudança no uso da terra. Tanto pelo deslocamento de cultivos tradicionais pelas *commodities* quanto pela deterioração e acumulação de recursos derivados das atividades mineradoras e de hidrocarbonetos, diminuiu a produção para autoconsumo sob o encargo de muitas mulheres na América Latina. Em Costantino (2019), mostramos que o processo de liberalização comercial e desregulação econômica aplicado na Argentina desde o final da década de 1970, mais aceleradamente contudo a partir da década de 1990, produziu um aumento considerável da produção de muitos bens agropecuários altamente rentáveis em nível internacional (como a soja e o milho) e a diminuição de muitas outras produções que faziam parte da alimentação da população (como a carne, o trigo e algumas hortaliças). Tudo isso provocou uma mudança na cesta alimentar, que explica, em parte, o pobre desempenho em matéria nutricional da população observado através de alguns indicadores. Quando recaem sobre as mulheres as tarefas de cuidados relativas à alimentação da família, são elas que se veem mais pressionadas diante dessas tendências. Da mesma forma, na mudança dos usos da terra, as populações indígenas veem suas vidas afetadas, uma vez que os bens oriundos da terra não são essen-

ciais somente para a sua sobrevivência física nos territórios, mas também para a sua vida espiritual. Exemplos disso são as *machis* mapuches no Chile, criminalizadas por resistirem ao avanço sobre os seus territórios ancestrais, sua espiritualidade e suas formas de vida (ERPEL, 2019).

Por último, as atividades extrativistas geram também deslocamentos forçados de pessoas. A Colômbia é um caso paradigmático nesse sentido, pois é o segundo país do mundo com maiores deslocamentos forçados de pessoas internamente. Ruiz y Rivas (2014) descobriram que as regiões com maior concentração de enclaves extrativistas na Colômbia coincidem em todos os casos com os territórios de alta expulsão de população e de altas taxas de concentração de propriedades rurais produtivas medidas com o Coeficiente de Gini. Esse tema é muito relevante em termos da interseccionalidade das violações sofridas, pois a maior parte da população deslocada na Colômbia são mulheres, afrodescendentes e pobres: “A Controladoria Geral da Colômbia, em 2013, estabeleceu que 80% das violações aos direitos humanos, 87% dos deslocamentos, 78% dos crimes contra sindicalistas, 89% contra indígenas e 90% contra afrodescendentes, são cometidos em áreas mínero-energéticas” (REDE LATINO-AMERICANA DE MULHERES DEFENSORAS DE DIREITOS SOCIAIS E AMBIENTAIS, 2018, p. 2). Esse fenômeno é facilitado pela baixíssima titulação de terras de mulheres em comparação com de homens. Segundo a FAO, o percentual de proprietárias de terra alcança 32% no México, 27% no Paraguai, apenas 20% na Nicarágua e 14% em Honduras (DEERE *et al.*, 2011).

Esses deslocamentos e migrações ocasionados, seja por força ou por necessidades diante da falta de oportunidades, têm algumas particularidades com relação ao tipo de inserção ocupacional que acabam tendo as mulheres nos lugares de destino: costumam se ocupar de tarefas de cuidado e domésticas muito precárias e mal remuneradas. Segundo Canales (2014), em 2012, do total de mulheres migrantes latinas nos Estados Unidos, 43,9% se ocupavam de tarefas de serviço doméstico, cuidado de pessoas e outros serviços pessoais; enquanto as mulheres nativas se ocupavam principalmente de atividades profissionais e administrativas. Isso é o que Pérez Orozco (2014) chama de “cadeias globais de cuidados”, ou seja, redes transnacionais que se estabelecem para sustentar cotidianamente a vida e através das quais as mulheres se transferem cuidados com base em eixos de hierarquização social.

A via fiscal: ajustes enviesados dos orçamentos

Com relação a questões macroeconômicas, os TLCs – por se tratar de ferramentas legais de liberalização comercial – implicam a retirada ou redução de tarifas e a abertura comercial. Isso pressupõe

a diminuição da capacidade de arrecadação dos Estados¹⁴ e a perda de receitas fiscais com destino público. Essas dinâmicas podem limitar o espaço público de política dos próprios Estados, diminuindo a disponibilidade de recursos para garantir políticas públicas de justiça de gênero¹⁵ para o cumprimento dos direitos humanos de mulheres e meninas no Sul Global, que é onde as condições e termos de intercâmbio são mais desfavoráveis. Isso impacta o leque de políticas orientadas à redistribuição do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, as políticas públicas depois de eliminar a violação de gênero e as políticas de provimento de serviços sociais como educação e saúde,¹⁶ onde as mulheres cis e trans, lésbicas e outras pessoas da comunidade LGBT são as principais usuárias devido à sua sobrerrepresentação nos setores mais precários da sociedade e as responsabilidades de trabalho de cuidado que recaem sobre elas. Algumas dessas políticas são consideradas como compromissos a cumprir por parte dos Estados,¹⁷ mas podem se ver cerceadas caso os espaços de políticas públicas sejam cortados por falta de orçamento público, fundamentalmente em economias reprimarizadas (ver artigo anterior), como nos países em desenvolvimento do Sul Global, onde as receitas fiscais pelos direitos de exportação e importação diminuem por conta da política de abertura comercial, fenômeno que temos caracterizado como *fiscal squeeze*.

Cabe destacar que as políticas fiscais, como expressão das políticas públicas, não são neutras às relações de gênero e podem tanto aumentar as desigualdades quanto desafiá-las. Nesse sentido, a abertura comercial impacta nas questões de igualdade distributiva, porque reforça a regressividade do sistema impositivo quando a sustentação do sistema recai sobre os impostos indiretos (bens e serviços consumidos) acima dos impostos diretos (pessoas ou empresas em função de sua receita,

¹⁴ Ver: LATERRA, Patricia. Una mirada feminista para analizar los tratados de libre comercio e inversión. *Análisis*, n. 27, p. 30-35, jul. 2018. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentiniem/14609.pdf>.

¹⁵ A esse respeito, ver: GRONDONA, Verónica; BIDEGAIN, Nicole; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género. *International Policy Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.gov.ar/protex/files/2017/04/GenderJustice.pdf>.

¹⁶ Ver: FONTANA, Marzia. Survey of research on gender and trade: insights, gaps and coverage. In: GENDER IN GLOBAL AND REGIONAL TRADE POLICIES: CONTRASTING VIEWS AND NEW RESEARCH, 2006, Coventry. *Annals* [...]. Coventry: Universidade de Warwick, 5-7 abril 2006. Ver também: SALVADOR. Género y Comercio en América Latina. In: ESQUIVEL, Valeria (ed.). *La Economía Feminista: una hoja de ruta para América Latina*. [S. l.]: ONU Mujeres, 2012. Disponível em: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>.

¹⁷ Isso se reflete, por exemplo, nos artigos 18.2 do tratado Brasil-Chile, 14.2 do Tratado Uruguai-Chile e 15.2 do Tratado Argentina-Chile.

propriedade ou patrimônio, que é pago diretamente pela pessoa ou corporação taxada). Os sistemas tributários que privilegiam um peso maior aos impostos diretos tanto ao capital quanto aos setores sociais de altas rendas são mais progressivos porque a responsabilidade de tributação está associada à capacidade aquisitiva de renda. Nesse sentido, sistemas que promovam um peso maior dos impostos diretos podem reduzir e eliminar o peso tributário injusto que recai sobre as mulheres e pessoas com menores níveis de renda que utilizam a maior parte da sua receita em bens e serviços essenciais para sua sobrevivência.¹⁸

A via da (des)regulamentação: eliminação e precarização de direitos

Tal como vínhamos dizendo, os TLCs não incidem somente nas questões tarifárias, como também avançam na desregulamentação e liberalização de amplos setores da economia, através dos chamados “temas regulatórios” ou “temas associados ao comércio”, que requerem Estados “modernos, pequenos, ágeis e eficientes” para atrair investimentos aos distintos territórios. Dentro desse propósito, é necessário gerar uma nova arquitetura normativa internacional que situa os benefícios empresariais (presentes e futuros) acima dos direitos cidadãos e que impulsiona um nível avançado de *convergência regulatória*, ou seja, a harmonização com queda das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio e investimento, segurança jurídica de empresas e investimentos frente a qualquer outra consideração política, o tratamento nacional para toda empresa estrangeira, o tratamento de país mais favorecido que amplia as melhores condições de qualquer acordo aos novos tratados que poderiam chegar a assinar, a cláusula *ratchet* (que impede a reversão de processos de liberalização a partir da assinatura do tratado) e os tribunais de proteção ao investimento (FERNÁNDEZ-ORTIZ DE ZÁRATE, 2018).

A convergência regulatória através da retórica de “novos temas” foi fortemente criticada pela sociedade civil durante os últimos 25 anos, justamente porque implica privilégios de propriedade para as empresas transnacionais e investidores estrangeiros, cujos direitos se convertem em *hard law*, amputando as capacidades institucionais dos Estados (principalmente as legislativas e judiciais) e criando

¹⁸ Um exemplo da tensão na responsabilidade fiscal que pode ocorrer entre as corporações e cidadãs(ãos) é o caso de SAB Miller de Gana, onde Marta, uma trabalhadora da economia popular, que vende cerveja num pequeno posto em Accra, pagava mais impostos do que a fábrica da SAB Miller, junto à qual estava localizado o seu negócio informal. Fonte: ACTION AID. *Calling time. Why SAB Miller should stop dodging taxes in África* apud AWID. *Flujos Financieros ilícitos: por qué deberíamos reclamar estos recursos para la justicia de género, económica y social*. Toronto: Awid, 2012.

um novo padrão para a legislação. Entrementes, prejudica-se a possibilidade de aplicação dos direitos humanos, entre os quais os das mulheres e pessoas LGBT, disposições que passam a ser *soft law*, ou lei fraca diante de direitos privados.

Contudo, essa nova arquitetura não redunde em crescimento para todos os setores da economia, mas se apoia nos distintos modelos de desenvolvimento no norte e no sul, gerando um conjunto de impactos sobre a estrutura produtiva dos países, nos modelos de negócios orientados para a concentração de grandes capitais transnacionais, para a financeirização em detrimento das atividades produtivas e pequenos e médios capitais. Os TLCs tendem a perpetuar a reprimarização das economias, fazendo com que os países com menor poder na representação dos tratados se especializem na sua vantagem comparativa, como acontece com o setor de recursos naturais, extrativista, de serviços ou nas maquilas em detrimento de projetos que respaldem a sustentabilidade da vida das maiorias.

Nesse sentido, a convergência regulatória incide sobre a estrutura produtiva, a desregulamentação trabalhista, ecológica, social e sanitária derivada da concorrência para atrair investimentos e segue dando lugar a um conjunto de impactos negativos sociais e ambientais, como o aquecimento global e a mudança climática. Da mesma forma, a nova geração de TLCs cristaliza o papel do setor privado nas atividades produtivas e sociais cotidianas da população, plasmando as cidadãs e cidadãos como meros “consumidores” ou “usuários” sem direitos.

Essas novas regulações, através dos TLCs, se apresentam como uma homogeneização regulatória entre partes. Contudo, mostram-se como aspectos administrativos que não têm custos para os Estados, as modificações de aspectos normativos implicam obrigações que os Estados devem respeitar, incrementando a possibilidade de impactos negativos nas receitas tributárias para esses cumprimentos. Esses impactos prejudicam a possibilidade de mobilizar recursos para a geração de políticas públicas de qualidade (reforçando a via fiscal) que levem em conta as necessidades sociais da maioria da população. Ao mesmo tempo, cerceiam a possibilidade de política pública depois de respaldar e proteger as atividades econômicas das pequenas e médias empresas que não possuem as mesmas condições acumuladas para competir com os grandes capitais, como são as transnacionais.

A partir de visões críticas, acreditamos que, além dos capítulos que incorporam temáticas de gênero, a desregulamentação de amplas atividades econômicas nos TLCs afeta o mercado de trabalho, o sistema fiscal, o provisionamento como garantia social dos serviços sociais e os preços que são pagos por esses serviços. Vale dizer também que afeta a acessibilidade em serviços públicos (prestação de serviços básicos, educação, saúde, seguridade social, correios, transporte em geral etc.). Essa desregulamentação

acarreta efeitos sobre a maior carga global de trabalho doméstico e de cuidados não remunerados que as mulheres assumem todos os dias em seus lares. Da mesma maneira, qualquer tipo de reforma que avance progressivamente sobre os direitos da população e cerceie de alguma forma a rentabilidade das corporações pode se manifestar como um avanço ante os tratamentos justos e equitativos. Isso dá margem, por exemplo, para que os países, em vez de efetuarem reformas fiscais progressivas para poderem sustentar políticas, atuem aplicando políticas conservadoras ou de austeridade do gasto público para equilibrar as contas fiscais, em claro detrimento da população ante as empresas.

CONCLUSÕES

Os estudos sobre os impactos dos tratados de livre comércio são abundantes em várias dimensões, como as estruturas econômicas dos países, o comércio, o trabalho e, inclusive, os marcos legais e os direitos humanos. Não obstante, nem sempre se deu importância suficiente aos efeitos diferenciais em termos de gênero que acarretam os TLCs ou as políticas de abertura comercial e de investimentos. Um panorama da região sobre essa problemática foi o que tentamos refletir neste capítulo 25 anos depois da primeira assinatura na região latino-americana.

Devido ao fato de que as questões relativas a gênero são transversais e não se acumulam num setor econômico em particular ou numa determinada forma de trabalho, decidimos analisar os efeitos por meio de várias vias: o comércio, o ajuste fiscal e a eliminação de direitos. Com relação ao comércio, a pressão sobre a redução de custos e o aprofundamento do extrativismo gerado pelo livre comércio repercute sobre a precarização e aumenta a carga de trabalho para as mulheres. O ajuste fiscal, na maioria dos casos, inclui recortes sobre áreas sensíveis ao gênero e aos programas específicos destinados a mulheres e a meninas e meninos, aumentando assim a carga de trabalho das mulheres à medida que o Estado se furta de prestar determinados serviços públicos. Por último, as modificações da arquitetura jurídica nacional que normalmente são impostas pelos tratados de livre comércio implicam eliminar uma série de direitos que, em última instância, terminam impactando as mulheres e diminuindo a sua qualidade de vida.

A partir de diferentes setores, solicitamos que, antes de assinar os tratados, sejam feitos estudos de impacto quantitativos e qualitativos, independentemente dos governos, e que sejam vinculantes, para que se tenha uma melhor compreensão dos possíveis impactos, benefícios e custos dessas políticas que

avançam sobre a soberania dos Estados e regiões. A partir destes textos, acreditamos que tais estudos devam propiciar um bom patamar ante as diferentes realidades e modos de desenvolvimento do norte, mas particularmente no Sul Global. A incorporação dos “capítulos de gênero”, até onde podemos ver, não apresenta um compromisso real com a justiça de gênero, necessária para reduzir as desigualdades e exercer passos afirmativos em torno dos compromissos assumidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS-5) da Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030.

BIBLIOGRAFIA

- AMARANTE; COLACCE. ¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional. *Revista de la Cepal*, n. 124, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43458/RVE124_Amarante.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- BÁRCENA, L.; GHIOTTO, L.; MÜLLER, B.; OLIVET, C. Tratados de protección de Inversiones y demandas inversor-Estado en América Latina. Un balance de 25 años de privilegios de los inversores por sobre los derechos ciudadanos. *In: GHIOTTO, Luciana; LATERRA, Patricia (org.). 25 años de Tratados de Livre Comércio e Investimento na América Latina e no Caribe: Análises e perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Equit, 2020.
- CANALES, Alejandro. Migración femenina y reproducción social en los Estados Unidos. Inmigrantes latinas en los Estados Unidos. *Revista Sociedad y Equidad*, n. 6, 2014. Disponível em: <http://revistas.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewArticle/27267>.
- ÇAĞATAY, Nilüfer. *Gender inequalities and international trade: a theoretical reconsideration*. Montevideo: Ciedur, 2005. (Serie Seminarios y Talleres, n. 136).
- COLECTIVA DE MUJERES HONDUREÑAS (CODEMUH) & UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. *Condiciones de trabajo y prevalencia de trastornos musculoesqueléticos v psíquicos en población trabajadora de la maquila de la confección*. Cortés: Redcam, 2012. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29545.pdf>.
- CONSTANTINO, Agostina. Da insegurança à dependência alimentar: padrão de acumulação e apropriação de terras na Argentina. *In: LIMA, Thiago (ed.). Segurança alimentar e relações internacionais*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2019.

- CONSTANTINO, Agostina; GAMALLO, Leandro. Los conflictos socioambientales durante los gobiernos kirchneristas en Argentina. In: VALENCIA, Luis Daniel Vázquez (ed.). *De la democracia liberal a la soberanía popular*. México: Clacso, 2015. v. 2.
- DEERE, Carmen Diana; LASTARRIA-CORNHIEL, Susana; RANABOLDO, Claudia; MONJE, Patricia Costas. *Tierra de mujeres: reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. La Paz: Fundación Tierra, 2011.
- DUFLO, Esther. Women Empowerment and Economic Development. *Journal of Economic Literature*, v. 50, n. 4, p. 1051-1079, 2012. Disponible em: <https://doi.org/10.1257/jel.50.4.1051>.
- ELSON, Diane. *Male Bias in Economic Development*. Manchester: University of Manchester Press, 1995.
- ELSON, Diane. The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organisation of Production. *New Political Economy*, v. 3, n. 2, 1998.
- ELSON, Diane. International Trade and Gender Equality: Women as Achievers of Competitive Advantage and as Sources of Competitive Advantage. Departamento de Sociología, Universidad de Essex, Reino Unido. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON GENDER AT THE HEART OF GLOBALIZATION, 2007, Paris. *Annals* [...]. Paris, 21-23 de marzo de 2007.
- ERPEL, Angela (comp.). *Mujeres en defensa de territorios*. Reflexiones feministas frente al extractivismo. Santiago de Chile: Fundación Heinrich Böll, 2019.
- EZQUERRA, Sandra. Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Revista Investigaciones Feministas*, v. 2, p. 175-194, 2011.
- FERNÁNDEZ-ORTIZ DE ZÁRATE. Claves para interpretar la nueva oleada de tratados y acuerdos de comercio e inversión. *Pueblos*, n. 76, 21 feb. 2018.
- FONTANA, Marzia. Survey of research on gender and trade: insights, gaps and coverage. Institute of Development Studies, Universidad de Sussex. In: GENDER IN GLOBAL AND REGIONAL TRADE POLICIES: CONTRASTING VIEWS AND NEW RESEARCH, 2006, Coventry. *Annals* [...]. Coventry: Universidad de Warwick, 5-7 april 2006.
- GHIOTTO, L.; ECHAIDE, J. *El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea*. Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires: Clacso; Fundación Rosa Luxemburgo; Greens-EFA, 2020.
- GIOSA ZUAZÚA, N.; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

- GIRALDO, Omar. *Ecología política de la agricultura*. Agroecología y posdesarrollo. San Cristóbal de Las Casas: El Colegio de la Frontera Sur, 2018.
- GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. Switzerland: The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2016.
- GRONDONA, Verónica; BIDEGAIN, Nicole; RODRÍGUEZ Enríquez, Corina. Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género. *International Policy Analysis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/04/GenderJustice.pdf>.
- GUDYNAS, Eduardo. Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del desarrollo*, n. 18, p. 1-18, 2013.
- LATERRA, Patricia. Una mirada feminista para analizar los tratados de libre comercio e inversión. *Análisis*, n. 27, p. 30-35, jul. 2018. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/14609.pdf>.
- LATERRA, Patricia. *Tratados de Libre Comercio en Chile: CTPP y nueva generación*. Santiago de Chile: Plataforma Chile Mejor sin Tratados de Libre Comercio y Heinrich Böll Stiftung, 2019.
- LEÓN, F. *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*. Exigencias institucionales de estructuras orientadas al mercado en América Latina y el Caribe. [S. l.]: Cepal/GTZ, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5873/1/S00050463_es.pdf.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependencia. In: MARINI, Ruy Mauro. *América Latina, dependencia y globalización*. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini. Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre; Clacso, 2008 [1973].
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina; Cealci, 2007.
- OIT. Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. *Panorama temático laboral*, n. 5, Lima: OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_715183.pdf.
- PARTENIO, F.; LATERRA, P.; GHIOTTO, L. *Análisis del capítulo de Género y Comercio del TLC entre Argentina y Chile*. Buenos Aires: DAWN; Asamblea Argentina mejor sin TLC, 2018. Retirado de: <http://dawnnet.org/publication/analisis-del-capitulo-de-genero-y-comercio-del-tlc-entre-argentina-y-chile/>.

- PÉREZ OROZCO, Amaia. *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2006.
- PÉREZ OROZCO, Amaia. *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.
- RAZAVI, Shahra (ed.). *The Gendered Impact of Globalisation. Towards 'Embedded Liberalism'?* In: RAZAVI, Shahra (ed.). *The Gendered Impact of Globalisation. Towards Embedded Liberalism?* London: Routledge, 2009. p. 1-34.
- RED LATINOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS SOCIALES Y AMBIENTALES. *Informe sobre la situación de riesgo y criminalización de las defensoras del medioambiente en América Latina*. Perú: Catapa, 2018.
- RUIZ, N. Y.; SANTANA RIVAS, L. La relación entre el desplazamiento forzado, la minería y las geografías de acumulación por desposesión en los últimos 20 años en Colombia. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 6., 2014, Lima. *Anales [...]*. Lima, 12 a 15 ago. 2014. Disponible em: http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL349.pdf.
- SAGUIER, Marcelo. Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models. In: PÍA RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. p. 125-145. Disponible em: https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_7.

A REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos – fica muito satisfeita por apresentar a versão em português deste livro organizado pela Plataforma América Latina Melhor sem TLCs (Tratados de Livre Comércio). Trata-se de uma articulação de organizações e redes nacionais e regionais que acompanha as negociações comerciais e de investimentos nos países da região, do mesmo modo que a REBRIP faz no Brasil. A Plataforma é herdeira atual de muitas das lutas e embates levados à frente no enfrentamento à ALCA – Área de Livre Comércio das Américas – no início do século XXI e que significou um processo de enorme importância para a articulação dos movimentos sociais do continente durante essa primeira década.

Este livro é um trabalho coletivo das organizações-membro da Plataforma com o objetivo de mostrar os efeitos nocivos dos tratados comerciais e de proteção dos investimentos, 25 anos depois de seu início na América Latina e Caribe. Os artigos aqui apresentados cobrem uma diversidade de áreas da vida econômica e social onde os TLCs têm gerado fortes impactos e muitas promessas não cumpridas. Trata-se de um esforço de compilação sobre o tema poucas vezes visto, que esperamos venha a contribuir com uma perspectiva crítica para o debate e a ação coletiva.

A conjuntura internacional nos coloca diante da necessidade de enfrentar uma nova ofensiva das propostas de liberalização comercial e de investimentos, e por esse motivo, muito nos orgulha oferecer esta publicação para o público brasileiro, especialmente para os movimentos sociais que devem atualizar o debate para enfrentar novamente tais negociações na defesa da soberania brasileira.

REALIZAÇÃO:



APOIO:

