

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 13, NÚMERO 6 - AGOSTO



## Estados Unidos: novo horizonte político?

### MERCADO DE TRABALHO

A política comercial de Trump trará empregos de volta aos Estados Unidos?

### COOPERAÇÃO SUL-SUL

A política externa de Trump e a Cooperação Sul-Sul: impactos e potencialidades

### ACORDOS BILATERAIS

Política externa dos Estados Unidos e regulação trabalhista: perspectivas no contexto Trump



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PONTES

VOLUME 13, NÚMERO 6 - AGOSTO

## PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

## ICTSD

**International Centre for Trade and Sustainable Development**

Genebra, Suíça

---

### EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

### EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

### COORDENAÇÃO

Fabrice Lehmann

### EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Daniela Alfaro

Rodrigo Fagundes Cezar

### CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Rattón Sanchez Badin

### DESIGN GRÁFICO

Flarvet

### LAYOUT

Oleg Smerdov

---

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

## LEGISLATIVO

- 4 **As expectativas para a era Trump e o papel do Congresso na formulação da política comercial**

*Fernanda Magnotta*

## MERCADO DE TRABALHO

- 7 **A política comercial de Trump trará empregos de volta aos Estados Unidos?**

*Pedro da Motta Veiga, Sandra Polónia Rios*

## COOPERAÇÃO SUL-SUL

- 12 **A política externa de Trump e a Cooperação Sul-Sul: impactos e potencialidades**

*Cristina Soreanu Pecequilo*

## ACORDOS BILATERAIS

- 16 **Política externa dos Estados Unidos e regulação trabalhista: perspectivas no contexto Trump**

*Ana Paula Repezza*

## MUDANÇA CLIMÁTICA

- 22 **Nós sempre teremos Paris**

*Juliana Aziz Miriani Russar*

- 26 **Publicações**

## Promessas de um mundo velho?



*Pouco mais de seis meses após a ascensão de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos, a exaustão começa a tomar conta do público. Com o cansaço, chega a impressão de que as declarações descuidadas e o acúmulo de escândalos correspondem ao novo status quo na Casa Branca. Considerando o papel do governo estadunidense na construção da arquitetura institucional que sustenta o sistema internacional pelo menos desde 1945, estamos diante de um fato novo. Se o governo estadunidense se guiará nos próximos anos pelo comportamento intempestivo de seu líder, como devem reagir os outros países?*

*O triunfo de Donald Trump tem exposto não apenas os desarranjos da política dos Estados Unidos. Indo além, o fato realça as limitações enfrentadas por outros Estados para ocupar o vácuo de poder deixado pela chegada de Trump à Casa Branca. Seja pela natureza de suas regras ou pelas contradições entre o discurso e a prática, inúmeras críticas à atual ordem foram acumuladas desde meados do século XX. Em certa medida, o alcance de tais queixas seria reforçado pela sólida estrutura institucional existente. Mais especificamente, a existência de um arcabouço minuciosamente planejado oferece inúmeros alvos sobre os quais outros países construíram seu posicionamento no cenário internacional.*

*Nesse sentido, precisamos refletir sobre o papel do Brasil em um contexto marcado pela incerteza. Quais são as oportunidades e desafios trazidos pelo peculiar estilo de Donald Trump? Seremos capazes de interpretar o momento atual de forma adequada? Existe espaço para a criatividade na formulação de respostas aos atuais desafios? Seremos capazes de lidar tanto com as transformações na arena internacional quanto com a instabilidade dentro de nossas fronteiras? Embora estejamos diante de perguntas complexas, é necessário encontrar respostas. Por isso, o presente número do Pontes oferece a você, prezado(a) leitor(a), textos que discutem as consequências da ascensão de Trump à Presidência dos Estados Unidos sobre temas de interesse direto da agenda brasileira.*

*Tendo em vista a dificuldade da tarefa, gostaríamos de incentivá-lo(a) a participar do debate. Esperamos o seu [e-mail](#) ou a participação no [site do Pontes](#). Ademais, reforçamos o convite para que apontem temas de seu interesse aos membros de nossa Equipe Editorial. Teremos enorme prazer em organizar discussões que ofereçam a você, prezado(a) leitor(a), elementos que permitam uma melhor compreensão do incerto mundo em que vivemos.*

*Esperamos que aprecie a leitura.*

*A Equipe Pontes*

## LEGISLATIVO

# As expectativas para a era Trump e o papel do Congresso na formulação da política comercial

Fernanda Magnotta

*Como as relações Executivo-Legislativo podem impactar o teor protecionista da agenda comercial perseguida pela administração Trump? A autora argumenta que o presidente precisará não apenas investir capital político em saídas negociadas com o Congresso, mas também junto a corporações que buscarão contrabalançar a agenda restritiva de Trump.*

Desde a campanha presidencial, Donald Trump tem defendido uma agenda comercial que coloque "a América em primeiro lugar". Durante a corrida eleitoral, criticou os mega acordos negociados durante a gestão Obama, prometendo retirar os Estados Unidos da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) e renegociar o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), além de ter questionado a existência de déficit comercial com diversos parceiros.

Já empossada, a administração Trump enviou um relatório ao Congresso, no início de março, apresentando uma agenda que enfatiza a preferência por acordos bilaterais, em detrimento dos multilaterais. O documento alega que a Organização Mundial do Comércio (OMC) não é eficaz. Ainda, reforça o tom protecionista da campanha de Trump e denuncia práticas de outros países, em referência velada à China. Diz o texto: "importantes setores da economia global e mercados significativos ao redor do mundo têm sido distorcidos por subsídios governamentais, roubo de propriedade intelectual, manipulação da moeda, empresas estatais, violações de leis trabalhistas, uso de trabalho forçado e inúmeras práticas desleais" que não serão mais toleradas porque "prejudicam os Estados Unidos"<sup>1</sup>.

A postura de Trump é paradoxal: ao mesmo tempo em que representa uma ruptura em relação a um pilar da ordem liberal erigida pelos Estados Unidos e defendida pelo país nos últimos setenta anos, também reforça uma tradição da política comercial do país, que se tornou menos internacionalista e mais focada na noção de *fair trade* desde o fim da Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. Segundo a política do *fair trade*, os Estados Unidos adotam, quando julgam necessário, medidas unilaterais para lidar com seus principais competidores. No passado, isso ocorreu usualmente pela utilização da "Seção 301" da legislação comercial, pela qual o representante dos Estados Unidos para o Comércio (USTR, sigla em inglês) determinava a abertura de setores econômicos de parceiros comerciais sob pena de impor restrições de acesso ao mercado estadunidense.

No novo documento, Trump sugere o resgate da "Super 301", como ficou conhecida. O texto diz que as investigações que levem ao uso dessa lei "podem ser iniciadas de acordo com solicitações de trabalhadores e negócios privados dos Estados Unidos ou uma determinação pelo USTR" e que "adequadamente utilizada, a Seção 301 pode ser uma alavanca poderosa para incentivar países estrangeiros a adotar políticas mais favoráveis ao mercado"<sup>3</sup>. Além disso, Trump também tem feito referência à Lei de Expansão Comercial de 1962, que permite a aplicação de sanções comerciais de emergência relacionadas a segurança nacional ou ligadas ao setor de defesa. Acredita-se que a medida poderia ser uma forma de proteger o setor siderúrgico, que foi alvo direto da campanha de Trump, sobretudo no Meio-Oeste dos Estados Unidos.

Se, por um lado, é evidente a retórica protecionista do governo Trump, por outro, ainda é cedo para determinar se haverá, de fato, uma guerra tarifária ou comercial. Isso, por duas razões: primeiro porque, do ponto de vista das competências institucionais, não cabe ao presidente, de forma unilateral, deliberar sobre a política comercial; segundo porque as forças interessadas no tema, sobretudo as corporações, devem estabelecer um contrabalanço político à agenda restritiva de Trump.

## O Congresso dos Estados Unidos

435

representantes

100

senadores

Fonte: Congresso dos Estados Unidos (2017)

Em *O Federalista*, livro que reúne artigos escritos pelos pais fundadores dos Estados Unidos durante a independência do país, James Madison eternizou uma das frases mais conhecidas do ideário republicano: "Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo algum". Essa premissa, associada ao pensamento liberal de Montesquieu, que se contrapõe às práticas do absolutismo europeu, deu origem a uma organização política que almejava, antes de tudo, conter abusos de poder e excessos unilaterais.

Como resultado, a Constituição dos Estados Unidos definiu, desde o princípio, que o país seria administrado com base na separação de poderes e na definição de mecanismos de freios e contrapesos institucionais mútuos. Em outros termos, a divisão de competências implica que nenhum governante terá, por conta própria, condições de ditar a agenda e promove a necessidade de diálogo, negociação e um constante "convite à disputa", como definem Rosati e Scott<sup>4</sup>.

No que diz respeito especificamente ao comércio exterior, a Constituição dos Estados Unidos atribui autoridade expressa ao Congresso para "regular as trocas com nações estrangeiras" e "definir e cobrar taxas, tarifas, impostos e contribuições especiais" (Artigo 1). Apesar disso, o texto é ambíguo, na medida em que delega ao presidente, no Artigo II, o poder exclusivo de negociar tratados e acordos internacionais.

Segundo o levantamento de Hornbeck e Cooper<sup>5</sup>, por pelo menos 150 anos o Congresso centralizou tal função a partir da definição de tarifas sobre os produtos importados. Para os autores, tais mecanismos constituíam "o principal instrumento de política comercial e principal fonte de receita federal" do país. Foi apenas nos anos 1930 que eventos legislativos alteraram de forma significativa a dinâmica da política comercial dos Estados Unidos, redefinindo, inclusive, a participação do Poder Executivo nesse processo.

O primeiro marco nesse sentido foi a aprovação da lei apelidada "Smoot-Hawley", que definiu tarifas protecionistas no período entre-guerras a fim de atender aos interesses de produtores nacionais afetados pela Grande Depressão. Tal lei fez com que os principais parceiros comerciais dos Estados Unidos retaliassem o país, o que restringiu o comércio e aprofundou ainda mais a crise econômica. Isso levou ao segundo marco: a promulgação da Lei de Acordos Comerciais Recíprocos de 1934, que autorizou o presidente a negociar acordos que reduzissem tarifas em níveis pré-aprovados. Foi a primeira vez em que o Congresso expressamente delegou ao presidente a autoridade de negociação comercial, ainda que tenha feito isso mediante a necessidade de uma revisão periódica desses poderes.

Nos trinta anos que se sucederam, o Congresso renovou a autoridade comercial dos presidentes por onze vezes, até que, em 1962, por meio da Lei de Expansão Comercial, expandiu o papel do Executivo na redução ou eliminação de tarifas por mandatos de cinco anos. A Rodada Kennedy do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) foi negociada dessa forma. Como consequência, para a Rodada Tóquio, o Executivo pressionou o Congresso até que uma nova autorização de teor semelhante fosse obtida. Isso ocorreu por meio da Lei de Comércio de 1974, que desembocou, cinco anos depois, na Lei de Acordos Comerciais, quando foram implementadas as decisões dessa rodada de negociação. Nesse período, o uso do termo *fast track* foi popularizado para referir-se ao poder provisório concedido pelo Congresso ao presidente para negociar questões comerciais.

Em 1984, a Lei de Comércio e Tarifas alterou a Lei de Comércio de 1974, passando a contemplar acordos bilaterais de livre comércio. Em 1988, com a Lei Geral de Comércio e Competitividade, o Congresso conferiu aos presidentes o direito de denunciar práticas ilegais e retaliar competidores desleais. Por meio dela e de seus desdobramentos, foi possível negociar a Rodada Uruguai, na qual foi criada a OMC.

Quando o *fast track* expirou, em 1994, o Congresso não aprovou mais nenhum instrumento dessa natureza até a Lei de Comércio de 2002. O *fast track* passou então a ser chamado de Autoridade para a Promoção Comercial (TPA, sigla em inglês) e incorporou elementos



trabalhistas e ambientais como importantes variáveis do processo negocial. Ademais, a lei criou um novo mecanismo consultivo para o Congresso e permitiu o estabelecimento de inúmeros acordos de livre comércio e a negociação da Rodada Doha.

Expirada em 2007, a TPA permaneceu válida apenas para acordos que já estavam em negociação. Somente em 2015, com a aprovação da Lei de Extensão da Preferência de Comércio, o Congresso voltou a autorizar que o presidente pudesse negociar acordos comerciais – nesse momento, visando a estratégia de Obama com a Ásia e a Europa. Diante desse panorama, fica claro que, também para Trump, fazer mudanças substantivas no campo comercial dependerá da capacidade de barganha junto ao Legislativo.

Nesse caso, vale pontuar que, embora o partido republicano possua maioria no Congresso, trata-se, antes de tudo, de um partido heterogêneo, no qual atingir o consenso nem sempre é tarefa fácil. Trump tem enfrentado dificuldades em matérias que inicialmente pareciam menos áridas para o debate dentro do Congresso, como a revisão do *Obamacare*. Isso porque alas mais radicais do partido não consideraram razoáveis as propostas que vêm da Casa Branca e estão dispostas a impedir seu avanço.

Além disso, as complexas estruturas burocráticas típicas da administração pública podem dificultar ou retardar decisões inicialmente concebidas por Trump a partir de uma perspectiva condicionada aos tempos e processos característicos do universo privado. Isso significa que, para avançar na pauta comercial desejada, o presidente não precisa apenas investir capital político na criação de saídas negociadas com o Congresso: também deve fazê-lo submetido a um sistema complexo de instâncias e interesses variados.

Do ponto de vista do trâmite institucional, na Câmara de Representantes, o Comitê de Meios e Recursos é a instância que se ocupa da criação de impostos e aumento das receitas do governo. Ao Subcomitê de Comércio, cabe a elaboração de leis e a supervisão do poder Executivo em questões comerciais. No Senado, o Comitê de Finanças ocupa-se de questões nessa matéria por meio do Subcomitê de Comércio Internacional, Alfândega e Competitividade Global. Além dessas instâncias, que são os principais órgãos legislativos específicos, vários outros comitês participam do processo decisório em política comercial em ambas as casas – a exemplo do Comitê sobre Agricultura, Nutrição e Florestas; Comitê sobre Comércio, Ciência e Transporte; Comitê sobre Energia e Comércio; Comitê sobre Serviços Financeiros; Comitê sobre Assuntos Exteriores; e Comitê sobre Pequenos Negócios.

Por fim, é importante ter claro que os congressistas são, em geral, reféns de seus financiadores, e que estes são, em grande medida, originários do *lobby* agrícola e de empresas com vocação internacional. Nesse caso, não é desprezível que as organizações vejam no protecionismo dos Estados Unidos o desencadeamento de medidas retaliatórias, que podem incidir sobre si mesmas e sua pauta exportadora. Seria preciso convencer grupos poderosos de que ressuscitar algumas práticas do passado não levaria a uma Smoot-Hawley 2.0.



**Fernanda Magnotta**

Coordenadora do curso de Relações Internacionais da FAAP, doutoranda do Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais e do Núcleo de Estudos sobre a Política Externa dos Estados Unidos.

❶ Ver: USTR. *Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, 2017, p. 4. Disponível em: <<http://bit.ly/2mvtLGq>>.

❷ Trata-se de hipótese defendida por Mendonça, Lima e Vigevani, em análise que compreende padrões identificados entre os anos 40 e 80, muito antes da ascensão de Trump. Ver: Mendonça, Filipe de Almeida do Prado; Lima, Thiago; Vigevani, Tullo. Instituições e política comercial nos Estados Unidos: política internacional, demandas domésticas e design institucional. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, Vol. 26, No. 1 (59), pp. 45-77, abr. 2017.

❸ Ver: USTR, 2017, p. 5. Disponível em: <<http://bit.ly/2mvtLGq>>.

❹ Ver: Rosati, Jerel; Scott, James. *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston: Wadsworth, 2011.

❺ Ver: Hornbeck, J. E.; Cooper, William H. Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy. In: *Congressional Research Service*, 2011.

## MERCADO DE TRABALHO

# A política comercial de Trump trará empregos de volta aos Estados Unidos?

Pedro da Motta Veiga, Sandra Polónia Rios

*Ao analisarem as principais linhas da política comercial dos Estados Unidos na administração Trump, os autores argumentam que o país passa por um momento ultramercantilista e que a geração de empregos a trabalhadores estadunidenses não está entre os efeitos das medidas até agora adotadas.*

**T**razer de volta (e/ou evitar a saída de) empresas estadunidenses para produzir nos Estados Unidos e proteger os produtos do país da competição, supostamente desleal, com produtos importados para gerar emprego a trabalhadores nacionais foi o mote da campanha do candidato Donald Trump.

As linhas-mestras do programa de governo anunciado pelo presidente eleito foram comparadas, por alguns analistas, às políticas econômicas adotadas pelo Brasil durante o governo de Dilma Rousseff<sup>1</sup>: a combinação de redução de impostos para as corporações e para os mais ricos, com aumento de gastos e protecionismo. Caso implementado, ainda que pudesse gerar algum estímulo adicional ao crescimento econômico no curto prazo, esse menu de políticas tenderia a impulsionar a inflação, aumentar a taxa de juros e apreciar o dólar. O resultado líquido seria amplamente negativo tanto para a economia quanto para os trabalhadores dos Estados Unidos que o presidente Trump pretendia defender.

Completados mais de seis meses de governo Trump, observa-se que muito pouco de sua prometida agenda foi e, possivelmente, será implementado. Como afirma Roubini<sup>2</sup>, a inabilidade do governo para executar seu programa de governo na área de política econômica não parece que vai mudar.

Apesar disso, não há dúvidas de que está em curso uma forte inflexão na política comercial da maior economia do mundo e de que a direção dessa inflexão é dada por uma visão ultramercantilista das relações dos Estados Unidos com seus parceiros. Menos óbvias são as consequências e os efeitos dessas prováveis evoluções sobre o sistema de comércio internacional – que dependerão, em boa medida, do arsenal de instrumentos mobilizados pelos Estados Unidos nesse processo e das reações de seus parceiros à política comercial de Trump.

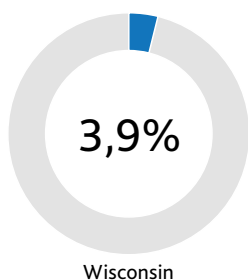
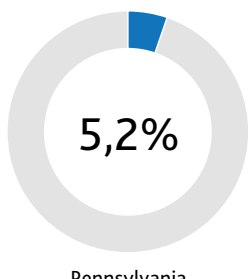
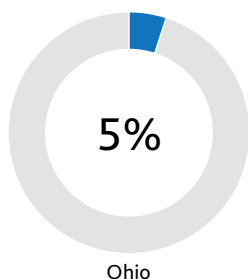
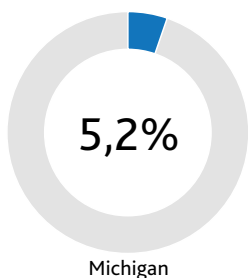
Ainda mais difícil é imaginar que essa inflexão na política comercial estadunidense produzirá os efeitos prometidos por Trump: trazer os empregos industriais de volta para os Estados Unidos.

## O diagnóstico

A inflexão da política comercial esboçada por Trump parte do diagnóstico – amplamente questionado por economistas, mas de apelo político incontestável – de que o crescimento dos Estados Unidos é limitado pelo tamanho de seu déficit comercial. Em seu discurso de posse, proferido em 20 de janeiro de 2017, Trump afirmou: “Por muitas décadas, nós enriquecemos a indústria estrangeira às custas da indústria estadunidense (...) Uma a uma, as fábricas fecharam e cruzaram os mares, sem sequer pensarem nos milhões e milhões de trabalhadores estadunidenses deixados para trás”<sup>3</sup>.

Esse seria o resultado de um conjunto de fatores, relacionados ao “excesso de regulação” e aos elevados impostos pagos pelas empresas na economia dos Estados Unidos, mas também a fatores diretamente associados ao comércio e à política comercial: a manipulação cambial praticada por outros países, o uso generalizado de práticas comerciais injustas por parte dos principais parceiros dos Estados Unidos e acordos

**Taxa de desemprego em estados-chave para a vitória de Donald Trump**



Fonte: Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (2017)

comerciais mal negociados que teriam feito com que o país não se beneficiasse dos mesmos – pelo contrário<sup>4</sup>.

Nessa visão, a conjugação desses fatores – relacionados ao comércio, à regulação e ao sistema de impostos do país – criaria incentivos para que as empresas nacionais optassem por investir no exterior e daí importar para os Estados Unidos e para que outros países exportassem de forma “excessiva” para esse país.

Para usar a fórmula dos autores do estudo citado, enquanto os altos impostos e o peso da regulação “empurram” as empresas para fora, acordos comerciais mal negociados – inclusive os multilaterais, como aquele que garantiu o acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) – e práticas desleais dos parceiros comerciais completam o trabalho, “puxando” as empresas estadunidenses para seus territórios.

Os efeitos comerciais da conjunção desses fatores teriam sido, na visão da equipe de Trump, especialmente negativos para a indústria manufatureira dos Estados Unidos. A perda de participação da indústria no produto interno bruto (PIB), a redução do número de empregos industriais e o crescimento do déficit comercial da indústria são repetidamente citados como sintomas de que esse setor foi o maior prejudicado pelas políticas comerciais dos governos anteriores, bem como pelas práticas desleais de comércio adotadas pelos principais parceiros dos Estados Unidos. Trazer de volta indústrias e seus empregos para os Estados Unidos é um objetivo central, que emerge claramente do diagnóstico formulado pelos principais assessores de Trump na área comercial.

**Do diagnóstico à estratégia de política comercial**

Nos primeiros meses de governo, o novo presidente criou, na Casa Branca, um novo órgão – o Conselho Nacional de Comércio – para assessorá-lo em temas relacionados às negociações e à política comercial. Também montou uma equipe para tratar dos temas comerciais, composta em boa medida por advogados e lobistas de indústrias ameaçadas pela concorrência externa (aço, notadamente), além de acadêmicos conhecidos por sua postura fortemente crítica à China.

A Agenda Presidencial de Política Comercial para 2017, documento divulgado em fevereiro último<sup>5</sup>, traduz o diagnóstico acima sintetizado em objetivos e prioridades de política. Os princípios gerais da política comercial são “aumentar o crescimento econômico, promover a criação de emprego nos Estados Unidos, promover a reciprocidade com nossos parceiros comerciais, fortalecer nossa base manufatureira e nossa capacidade de nos defender e expandir nossas exportações agrícolas e de serviços”. De acordo com o documento, esses princípios devem ser perseguidos através de negociações bilaterais e da renegociação dos acordos em vigor “quando nossos objetivos não estão sendo atingidos”.

Quatro são as prioridades máximas da nova política comercial dos Estados Unidos, segundo o documento: i) defender a soberania nacional sobre a política comercial; ii) implementar de forma estrita as leis comerciais dos Estados Unidos; iii) agir para que outros países abram seus mercados para as exportações de bens e serviços e garantir a proteção dos direitos de propriedade intelectual das empresas dos Estados Unidos; e iv) negociar “novos e melhores” acordos comerciais com países em “mercados-chave” em todo o mundo.

*a manipulação cambial praticada por outros países, o uso generalizado de práticas comerciais injustas por parte dos principais parceiros dos Estados Unidos e acordos comerciais mal negociados (...) teriam feito com que o país não se beneficiasse dos mesmos – pelo contrário.*



### Salário anual e nível educacional nos Estados Unidos

Ensino secundário completo

**US\$ 43.377**

Nível superior completo

**US\$ 71.221**

Diploma profissional (p.e., direito e medicina)

**US\$ 117.679**

Fonte: Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (2017)

Em síntese, o documento que apresenta a agenda de política comercial dos Estados Unidos para 2017 sinaliza um claro distanciamento em relação às regras comerciais multilaterais – mas também àquelas de alguns acordos preferenciais, selecionados segundo o critério do tamanho do déficit comercial bilateral. Ainda, o documento aponta para a necessidade de "auto-concessão" de um espaço de liberdade para uso de instrumentos unilaterais de política comercial e para fazer do bilateralismo o mecanismo de engajamento dos Estados Unidos em novas negociações comerciais.

Enfrentando resistências no Congresso e em diversos setores empresariais, a implementação da política comercial de Trump ainda não foi muito longe. Por enquanto, o único ato concreto e definitivo do novo governo com amplo alcance em termos de política comercial foi a retirada dos Estados Unidos da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês). Além disso, algumas iniciativas, como o abandono das negociações da Parceria Transatlântica (TTIP, sigla em inglês) com a União Europeia (UE), o anúncio dos termos para a renegociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) e a determinação de que sejam realizados estudos detalhados sobre a evolução do comércio e as práticas comerciais de países com os quais os Estados Unidos acumulam déficits comerciais significativos, embora sejam indicativos da nova política comercial do país, tiveram, até o momento, pouco efeito prático.

Iniciativas de alcance setorial, mas anunciadas com forte conotação política, também foram adotadas. Entre elas, destaca-se o Memorando Presidencial para o Secretário de Comércio, orientando o procedimento de investigações sobre "Importações de Alumínio e Ameaças à Segurança Nacional", de acordo com a Seção 232(b) do *Trade Expansion Act* de 1962. Também merece destaque o anúncio pelo Secretário de Comércio de determinação preliminar de medidas compensatórias por subsídios às importações de madeira serrada provenientes do Canadá. O caráter político pouco usual no anúncio dessas medidas dá mostras de que o governo Trump procura subir o tom na condução da política comercial, possivelmente na expectativa de alavancar seu poder de barganha em negociações futuras.

Outras ameaças ao comércio, como declarar a China como país manipulador de câmbio e aplicar sanções comerciais cabíveis, elevar as tarifas de importação *across-the-board* e introduzir o imposto de ajuste na fronteira (BAT, sigla em inglês), que encareceriam as importações, não foram implementadas.

Ainda que a implementação da política comercial de Trump tenha ficado, até agora, muito aquém das promessas de campanha, não se pode afastar definitivamente o cenário de "guerra comercial", particularmente com a China, o que teria consequências imprevisíveis para o comércio e economia mundiais.

Crescentes dificuldades para fazer avançar a agenda da campanha presidencial em diversas áreas de política podem atuar como incentivos para que o governo entregue o prometido – e até mais do que isso – na área comercial. Além disso, a política comercial é, juntamente com a de migração, uma esfera propícia ao uso da lógica de nós (estadunidenses, no caso) contra eles (o resto do mundo) e aos discursos nacionalistas. E há certamente as empresas e setores que têm interesse econômico nas orientações de política protecionistas e

---

*o documento que apresenta a agenda de política comercial dos Estados Unidos para 2017 sinaliza um claro distanciamento em relação às regras comerciais multilaterais (...) [e busca] fazer do bilateralismo o mecanismo de engajamento dos Estados Unidos em novas negociações comerciais.*

---

## 1,1 milhão

Número de empregos estadunidenses dependentes das exportações agrícolas do país, segundo o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

voltadas à recuperação da competitividade da indústria dos Estados Unidos, através de subsídios e proteção.

No encontro entre os presidentes Trump e Xi Jinping em Mar-a-Lago, em 7 de abril de 2017, anunciou-se um estudo de 100 dias para analisar as relações bilaterais, abrindo um período de distensão nas relações bilaterais. Entre outras motivações, a expectativa de que a China atuasse para moderar a escalada bélica da Coreia do Norte orientou a desaceleração na adoção de medidas protecionistas contra produtos chineses.

No entanto, diante da reticência do governo chinês em cooperar com os Estados Unidos para conter as ameaças norte-coreanas, autoridades estadunidenses têm voltado a acenar com medidas de restrição ao comércio bilateral. Às medidas já anunciadas na área de defesa comercial – *antidumping* e medidas compensatórias – e à investigação relacionada à segurança nacional no setor de alumínio, o governo estadunidense ameaça agora iniciar uma investigação de violação pela China de direitos de propriedade intelectual com base na Seção 301.

Essa iniciativa abre uma avenida para que os Estados Unidos adotem uma vasta gama de medidas protecionistas contra a China, como retaliação às práticas desleais chinesas na área de propriedade intelectual – conclusão mais provável de uma investigação como essa. Como afirmam Dollar e Hass<sup>6</sup>, o problema aqui é que, se as medidas retaliatórias atingirem um grupo pequeno de produtos com aumento de tarifas, elas serão meramente simbólicas. Se forem amplas o suficiente para penalizar a China, elas poderão ter impactos destrutivos sobre a própria economia estadunidense e seus empregos industriais. A interconectividade entre as economias dos Estados Unidos e da China faria com que a elevação de tarifas às importações estadunidenses de produtos chineses tivesse impacto negativo tanto nas cadeias de suprimento das empresas dos Estados Unidos quanto no bolso dos consumidores do país, particularmente daqueles de renda mais baixa.

### Protecionismo e empregos de volta aos Estados Unidos?

Não há dúvidas de que está em curso uma inflexão significativa na política comercial dos Estados Unidos, restando saber qual será a extensão desse processo e suas consequências para a economia dos Estados Unidos e para o mundo. Em qualquer caso, é pouco provável que se veja um crescimento maciço de empregos no setor manufatureiro dos Estados Unidos.

Há um razoável consenso entre os economistas de que o processo de desindustrialização e de perda de empregos no setor manufatureiro nas economias avançadas é fruto do progresso tecnológico e não da globalização<sup>7</sup>. Por que, então, os políticos apontam seu arsenal de medidas contra o comércio ao invés de atuar para frear o avanço tecnológico?

Há muitas justificativas para a adoção dessa estratégia. Entre elas está o fato de que a tecnologia avança em ritmos variados, mas afeta, cedo ou tarde, empregos em boa parte dos setores produtivos (não apenas na manufatura, mas também na agricultura e nos serviços). Já o comércio tende a produzir efeitos mais concentrados tanto em termos setoriais quanto espaciais.

Como aponta Senses<sup>8</sup>, até recentemente a percepção dominante nos países desenvolvidos era de que o comércio produz resultados positivos para todos os participantes ao aumentar o bem-estar, beneficiando os consumidores pela redução de preços e aumento da variedade de bens disponíveis. Ainda que os efeitos no curto prazo pudessem ser desiguais entre os diferentes segmentos da sociedade e setores produtivos, esses custos seriam largamente superados pelos benefícios, os quais seriam suficientes para compensar os perdedores.

A partir da adesão da China à OMC em 2001, a rápida entrada de um grande *player* no comércio internacional – grande exportador com amplas vantagens comparativas em setores intensivos em trabalho pouco qualificado – teve efeitos bastante severos para os trabalhadores estadunidenses no setor manufatureiro. Alguns desses trabalhadores

receberam ajuda de programas de assistência social dos governos federal e locais. No entanto, isso não parece ter sido suficiente para compensar as expressivas perdas sofridas.

Além dos impactos setoriais, os efeitos sobre comunidades locais são bastante relevantes. Dada a concentração geográfica da produção manufatureira de alguns setores, o fechamento de fábricas em função da competição com produtos importados teve efeitos diretos e indiretos não apenas sobre trabalhadores e seus dependentes, mas também sobre os demais provedores de bens e serviços de consumo daquelas localidades.

O declínio da atividade econômica nessas localidades teve impactos sobre a receita dos municípios, que depende de tributação sobre propriedades e vendas no varejo, reduzindo sua capacidade de oferecer serviços públicos de modo a mitigar os efeitos depressivos da eliminação da atividade produtiva.

Há evidências de que as comunidades mais duramente afetadas pela globalização afastaram-se de candidatos mais ao centro e moveram-se na direção de candidatos situados nos extremos ideológicos.

A questão central nesse debate é saber se, mesmo que Trump decida e consiga levar adiante a estratégia de política comercial anunciada no início de seu governo, ele terá êxito em trazer de volta os empregos eliminados no setor manufatureiro dos Estados Unidos.

É possível que um aumento expressivo do protecionismo traga de volta parte da produção industrial que deixou o país na última década. Menos provável é que essas indústrias sejam movidas por trabalhadores estadunidenses. Em lugar de trabalhadores, robôs e maquinário automatizado tendem a povoar essas fábricas.

---

❶ Ver: <<http://wapo.st/2i3Avju>>.

❷ Ver: <<http://bit.ly/2wzr8dR>>.

❸ Disponível em: <<http://bit.ly/2jVLYC>>.

❹ Ver, por exemplo, análise publicada por Navarro e Ross em 2016: <<http://bit.ly/2daD7H3>>. Os autores são, respectivamente, presidente do Conselho Nacional de Comércio da Presidência e secretário de Comércio, sob o governo de Donald Trump.

❺ Disponível em: <<http://bit.ly/2vC2go8>>.

❻ Ver: <<http://brook.gs/2vZBiYM>>.

❼ Ver: <<http://bit.ly/2wOcjE>>.

❽ Ver: <<http://bit.ly/2wObRXx>>.



**Pedro da Motta Veiga**  
Diretor do Centro de Estudos de  
Integração e Desenvolvimento  
(CINDES).



**Sandra Polónia Rios**  
Diretora do CINDES.

## COOPERAÇÃO SUL-SUL

# A política externa de Trump e a Cooperação Sul-Sul: impactos e potencialidades

Cristina Soreanu Pecequilo

*Este artigo analisa os efeitos da administração Trump sobre os principais eixos de articulação entre países do Sul Global a partir de uma abordagem estrutural. Para além dos impactos negativos das medidas adotadas em Washington, a autora discute as condições para o aproveitamento das potencialidades da Cooperação Sul-Sul.*

O primeiro ano do governo de Donald Trump nos Estados Unidos vem sendo caracterizado por inúmeras controvérsias e críticas, que se iniciam ainda na campanha eleitoral de 2016. Tais controvérsias e críticas descrevem sua vitória no pleito como inesperada e antissistêmica, e seus meses iniciais à frente da Casa Branca, como erráticos, impulsivos e confusos. O tema de um possível impedimento do presidente, que o impeça de completar seu mandato de quatro anos é recorrente, trazendo à tona relações impróprias de familiares e sua equipe com a Rússia e de interferência deste país nas eleições dos Estados Unidos.

Por sua vez, Trump responde a tais acusações e demais pressões no mesmo estilo midiático que marcou sua campanha: brigando com a mídia e fazendo uso do Twitter para chamar a atenção. No campo interno, o legado Obama é desconstruído por meio de Ordens Executivas; na frente externa, tornam-se dominantes tendências de unilateralismo e militarismo, em debates acalorados com a Coreia do Norte e o México, bombardeios sobre a Síria e choques de interesse com a China.

As análises sobre a evolução, impactos e potenciais de sua gestão baseiam-se quase sempre em fatos conjunturais, que jogam uma cortina de fumaça sobre o real significado dessas ações e linhas políticas para o futuro dos Estados Unidos e o sistema internacional. Não se pode avaliar uma Presidência por *tweets*, o que favorece mais desvios de atenção sobre quais são as reais prioridades do governo dos Estados Unidos. Frente a esse contexto, o objetivo destas breves reflexões é analisar o peso do governo Trump na Cooperação Sul-Sul (CSS), a partir de uma visão estrutural e abrangente de sua agenda e dos atos iniciais de seu governo.

A primeira questão a dissipar é justamente a avaliação de que a candidatura Trump representa uma quebra de paradigma na política estadunidense e que foi inesperada. Até alguns dias antes da eleição, o empate técnico entre a candidata democrata Hillary Clinton e o republicano era indicado pela quase totalidade das pesquisas de opinião no país. Ou seja, havia a possibilidade de uma vitória republicana para a Casa Branca e, mais importante ainda, sinalizava-se a continuidade do controle republicano das duas casas do Legislativo, a Câmara e o Senado. Assim, Trump não era um ponto fora da curva: apenas mais um símbolo da prevalência do pensamento conservador, em suas mais diversas variantes (das radicais de Trump, do *Tea Party* e dos neoconservadores, até as mais moderadas do centro).

Essa prevalência refletiu-se em uma campanha para o Executivo e o Legislativo baseada em alguns pilares básicos: xenofobia, misoginia, nacionalismo, protecionismo, unilateralismo, militarismo e isolacionismo. Este último, porém, em termos relativos, uma vez que slogans como "Fazer a América grande de novo" e "América primeiro" não implicavam desengajamento externo, mas sim a obtenção de maiores vantagens para os Estados Unidos, que se sentiam prejudicados pela economia e política mundial. Para Trump e sua base eleitoral, a externalização da culpa pelos fracassos do país era constante, ignorando as razões pelas quais os Estados Unidos estavam "perdendo" a competição econômica mundial.

O Fundo IBAS em números

**US\$ 31 milhões**

em contribuições

**13**

Estados beneficiados

Fonte: Fundo IBAS (2015)

A síntese dessas ideias aparecia sob o signo da "antiglobalização". O termo tornou-se corrente para representar tanto a candidatura Trump como fenômenos similares: a saída do Reino Unido da União Europeia (UE) e a consolidação de movimentos políticos como aqueles liderados por Marine Le Pen na França, as linhas de teor neonazista e fascista na Alemanha, a crise dos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, entre outros. Paradoxalmente, o movimento "antiglobalização" globalizou-se e tornou-se interdependente.

Como todo candidato de teor populista, independente da embalagem, Trump levou esse discurso aos salões de governo, vencendo a eleição de forma tradicional e sistêmica nos Estados Unidos: indireta no Colégio Eleitoral, contra o voto popular. Seus primeiros atos como presidente também seguiram o mesmo roteiro populista, cumprindo promessas de campanha: retirar os Estados Unidos da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês), tratado comercial que nem mesmo havia sido ratificado internamente; revisar leis de imigração, barrando a entrada de cidadãos oriundos de países supostamente terroristas em sua avaliação; intensificar as pressões sobre os imigrantes latinos nas fronteiras e internamente, deportando indocumentados; reforçar o muro na fronteira com o México (lembrando que a construção data de 2006 e foi mantida por Obama); retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris contra o aquecimento global e revogar medidas de proteção ambiental internas; suspender o programa de saúde democrata e projetos de direitos civis e sociais de minorias, em uma lista não exaustiva. Simultaneamente, os bombardeios aéreos à Síria, as movimentações militares contra a Coreia do Norte, a pressão sobre a China e a Rússia, a crítica ao multilateralismo e as gafes diplomáticas tornaram-se o resumo desses primeiros meses.

Em termos de conjuntura, todos esses atos passam a impressão de uma Presidência despreparada e destemperada. Em uma abordagem mais estrutural, tais atos apenas refletem movimentos similares àqueles de George W. Bush (2001-2008): uma mudança tática para preservação da liderança, com ênfase nos mecanismos de poder militares e no unilateralismo, contrapondo-se à lógica tradicional de primazia benevolente com credibilidade da projeção de poder dos Estados Unidos. Por esse ângulo, é possível analisar com mais clareza quais seriam os impactos de Trump para a CSS e suas potencialidades.

São dois os principais efeitos da desconstrução dos mecanismos de continuidade da ordem estadunidense, sustentados no multilateralismo e na cooptação de aliados: a perda de credibilidade, legitimidade e eficiência dos Estados Unidos; e o distanciamento dos demais países, que passam a buscar alternativas para sua cooperação e mesmo sua proteção diante do unilateralismo estadunidense. Os impactos são tanto positivos quanto negativos para todos – Estados Unidos e países do Sul.

Para os Estados Unidos, os impactos positivos incluem uma aparente expansão de poder (e a elevação e popularidade de um presidente que sustentou sua campanha em promessas de força e orgulho), no qual os aliados recuam para não sofrerem consequências militares ou político-econômicas em uma ação defensiva. No entanto, esse recuo detém, no médio e longo prazos, consequências negativas: as já citadas perdas de credibilidade, legitimidade e eficiência, pelo esvaziamento dos instrumentos de gerenciamento da governança global

---

*São dois os principais efeitos da desconstrução dos mecanismos de continuidade da ordem estadunidense (...) perda de credibilidade, legitimidade e eficiência dos Estados Unidos; e o distanciamento dos demais países (...). Os impactos são tanto positivos quanto negativos para todos – Estados Unidos e países do Sul.*

---



## Execução financeira da Agência Brasileira de Cooperação

2000

R\$ 2 milhões

2005

R\$ 905 mil

2010

R\$ 37,8 milhões

2014

R\$ 7 milhões

Fonte: ABC (2015)

e cooptação pela via multilateral (e mesmo parcerias bilaterais com menores tendências assimétricas).

Para os países do Sul, as dinâmicas negativas e positivas refletem dois lados de uma mesma moeda. O travamento do multilateralismo e o unilateralismo militarista prejudicam o atual sistema de negociações em organismos como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o G20 financeiro, além de gerarem instabilidade. Tal efeito também deriva de manifestações de força periódicas como aquelas observadas na Coreia do Norte e na Síria, e em guerras de posição em regiões estratégicas como o Pacífico e o Atlântico Sul.

Contudo, esse fechamento de espaços é positivo, pois impulsiona a formação de coalizões de geometria variável entre as nações do Sul, dentro e fora desses arranjos multilaterais. O impulsionamento da CSS em W. Bush com a institucionalização do BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), do G20 financeiro e da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), bem como a criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NBD) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) já na gestão Obama são representativos das potencialidades existentes nessas parcerias. O vácuo estadunidense deu oportunidade para a primeira grande reestruturação dos sistemas políticos e econômicos do segundo pós-guerra, capitaneados por nações do Sul.

Na ausência de reformas dos mecanismos tradicionais, essa reestruturação provou ser possível, além de desejável, ampliando a apresentação de alternativas de desenvolvimento global. Com suas potencialidades e também eventuais deficiências, a CSS é e tem sido capaz de promover ajustes na ordem internacional e no equilíbrio de poder mundial inéditos por meio de projetos de cooperação multidimensionais. Existem modelos diferentes de desenvolvimento e justiça social que se encontram em choque, como parte dos ajustes de posição entre o Norte e o Sul.

Trump, no fundo, reage a essas mudanças estruturais, assim como Obama antes dele, só que com menos eficiência. Enquanto Obama optou por reforçar cooptação e ingerências (políticas e militares, mas sob o discurso cooperativo e proativo do multilateralismo), Trump, como W. Bush, apela a ações ineficientes para lidar com as alianças alternativas do Sul. Ao contrário do que parece, a capacidade dos países do Sul em reforçar suas iniciativas de cooperação é fortalecida por governos como o de Trump nos Estados Unidos, pois compele tanto a estratégias defensivas quanto ofensivas de parte dessas nações nos espaços gerados pelo vácuo de poder estadunidense.

Esse vácuo tem mais um componente ainda não mencionado: a não identificação da agenda dos Estados Unidos com grande parte das demandas político-sociais e econômicas da população mundial para progressos no campo dos direitos humanos, do meio ambiente e do desenvolvimento. Basta lembrar que, pelo voto popular, Trump perdeu as eleições por cerca de 3 milhões de votos, e muitos candidatos de agenda de direita radical sequer estão sendo eleitos para cargos executivos mundialmente (apesar de avanços no Legislativo). Portanto, é uma agenda capaz de ser barrada pelos meios democráticos e com informações claras, justas e transparentes dos movimentos populares.

---

*a capacidade dos países do Sul em reforçar suas iniciativas de cooperação é fortalecida por governos como o de Trump nos Estados Unidos, pois compele tanto a estratégias defensivas quanto ofensivas de parte dessas nações nos espaços gerados pelo vácuo de poder estadunidense.*

---

Contudo, existem pontos de estrangulamento nas potencialidades da CSS contemporânea. A conjuntura das nações do Sul é diferente daquela observada na primeira metade do século XXI, quando prevalecia a agenda progressista na maioria dos países. A "sorte" de Trump – e o "azar" da CSS – é que algumas regiões como a América Latina oscilam entre pautas de autonomia e dependência, reflexos de suas contradições internas. Em resposta a mudanças estruturais em andamento derivadas da pauta progressista, disputas político-sociais são acirradas internamente, provocando alterações no ciclo de poder e instabilidade. Do BRICS, "BR" encontram-se em situações de recuo e crise, enquanto os "ICS" parecem manter seu curso. No entanto, o avanço do BRICS foi colocado em xeque, e a China por vezes parece assumir uma posição relativamente mais avançada que outras nações similares. Será essa ação chinesa suficiente para manter a CSS ativa? Ou pelo menos estabilizá-la? Ou mudará sua natureza, polarizando o sistema internacional no G2 Estados Unidos-China?

Ainda, cabe mencionar que Trump tem "sorte" também no eixo Norte de poder, com a fragmentação relativa da UE, que impede sua consolidação como um bloco autônomo e alternativo ao poder estadunidense. A Alemanha, um dos poucos países que poderia ter condições para propor uma ordem alternativa, encontra-se pressionada pela crise dos refugiados e em disputas políticas internas que podem limitar sua capacidade propositiva e, no extremo, levar a uma mudança de poder em caso de derrota da chanceler Angela Merkel nas eleições futuras. Trump parece beneficiar-se mais dessas condições do que essencialmente de seus méritos e escolhas táticas que representam uma tendência já presente na história da política externa dos Estados Unidos, e não uma exceção como se procurou desenhar.

Como tais questões serão encaminhadas ainda está em aberto, mas é preciso lembrar que os impactos da Presidência Trump na CSS constituem apenas um dos fatores que podem limitar ou fortalecer seus potenciais. Da mesma forma, estes dizem respeito à agenda e aos interesses internos e externos das nações que a compõem – que, no momento, se mostram menos homogêneos e convergentes do que há alguns anos.



**Cristina Soreanu Pecequilo**  
Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), do Programa San Tiago Dantas e da PUC/SP. Pesquisadora CNPq e NERINT/UFRGS.

## ACORDOS BILATERAIS

# Política externa dos Estados Unidos e regulação trabalhista: perspectivas no contexto Trump

Ana Paula Repezza

*Este artigo discute a problemática fronteira entre humanitarismo e corporativismo à luz da crescente incorporação de condicionalidades trabalhistas a acordos de comércio firmados pelos Estados Unidos. A autora dedica especial atenção aos impactos dessa dinâmica sobre o Brasil no contexto da administração Trump.*

Os temas trabalhistas e sociais são pilares tradicionais da política externa dos Estados Unidos, perpassando administrações democratas e republicanas. Ao longo das últimas décadas, a participação crescente de países em desenvolvimento nas importações estadunidenses de produtos da indústria intensiva em trabalho<sup>1</sup> provocou reações diversas entre consumidores, trabalhadores e governo, mesclando legítimas preocupações humanitárias com interesses corporativistas de alguns segmentos produtivos dos Estados Unidos.

A efetividade de penalidades econômicas como medida de proteção de direitos dos trabalhadores ainda não é consenso. Estudiosos como Bhagwati e Charnovitz afirmam que sanções comerciais contra países com padrões trabalhistas frágeis possuem, na verdade, caráter mais protecionista do que humanitário<sup>2</sup>. Outros, como Rodrik e Valor, acreditam que tais penalidades podem elevar padrões trabalhistas em países menos desenvolvidos e gerar efeitos positivos sobre o bem-estar dos trabalhadores desses países, desde que determinadas condições sejam observadas<sup>3</sup>.

Durante sua campanha eleitoral e em seus primeiros meses de administração, Trump deixou claro que um de seus principais eixos de atuação seria a proteção dos empregos estadunidenses. Este artigo analisa a gestão Trump sob o aspecto da correlação entre trabalho e comércio internacional, traçando um breve histórico da política externa dos Estados Unidos e contextualizando o Brasil nesse cenário.

## Trump, política externa e temas trabalhistas

Eleito com amplo apoio de segmentos afetados pelo desemprego e baseado no sedutor mote “America First”, Donald Trump sempre deixou claro que um dos pilares de sua administração seria a proteção do emprego nos Estados Unidos, com a política externa exercendo papel importante nessa agenda.

Em seus primeiros meses à frente da Casa Branca, Trump já demonstrou estar disposto a concretizar várias de suas promessas de campanha. Apenas três dias depois de sua posse, assinou a Ordem Executiva que retira os Estados Unidos da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês), acordo fortemente questionado pelos grupos trabalhistas no país. Em seu primeiro discurso sobre o estado da União, em março, Trump ratificou a prioridade do tema trabalhista, ao afirmar que “Durante muito tempo, nós assistimos ao encolhimento de nossa classe média à medida que exportamos nossos empregos e riqueza para outros países”<sup>4</sup>. Em suas diretrizes de política externa, designou que o Departamento de Comércio utilize todos os instrumentos disponíveis na legislação estadunidense para proteger os interesses dos trabalhadores nos acordos de comércio, denunciando práticas abusivas e impondo medidas restritivas quando necessário. Mais recentemente, o representante dos Estados Unidos para o Comércio (USTR, sigla em inglês) informou que está avaliando excluir cinco países<sup>5</sup> do Sistema Geral de Preferências (SGP) a partir de 2018, em função de violações de direitos trabalhistas e/ou exploração de trabalho infantil.

Dentre os objetivos para reforma do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), publicados pelo USTR há algumas semanas, está a revisão dos temas trabalhistas no bloco. Mais precisamente, reivindica-se a incorporação do tema ao

texto do tratado principal, não mais no âmbito do Acordo da América do Norte sobre Cooperação Trabalhista (NAALC, sigla em inglês), instrumento complementar ao NAFTA especificamente voltado ao tema. Um dos objetivos é incluir as infrações trabalhistas no mecanismo de solução de controvérsias do Acordo, permitindo a aplicação de medidas de defesa comercial ainda mais restritivas em casos em que práticas abusivas prejudiquem a geração de emprego em um dos três sócios do bloco.

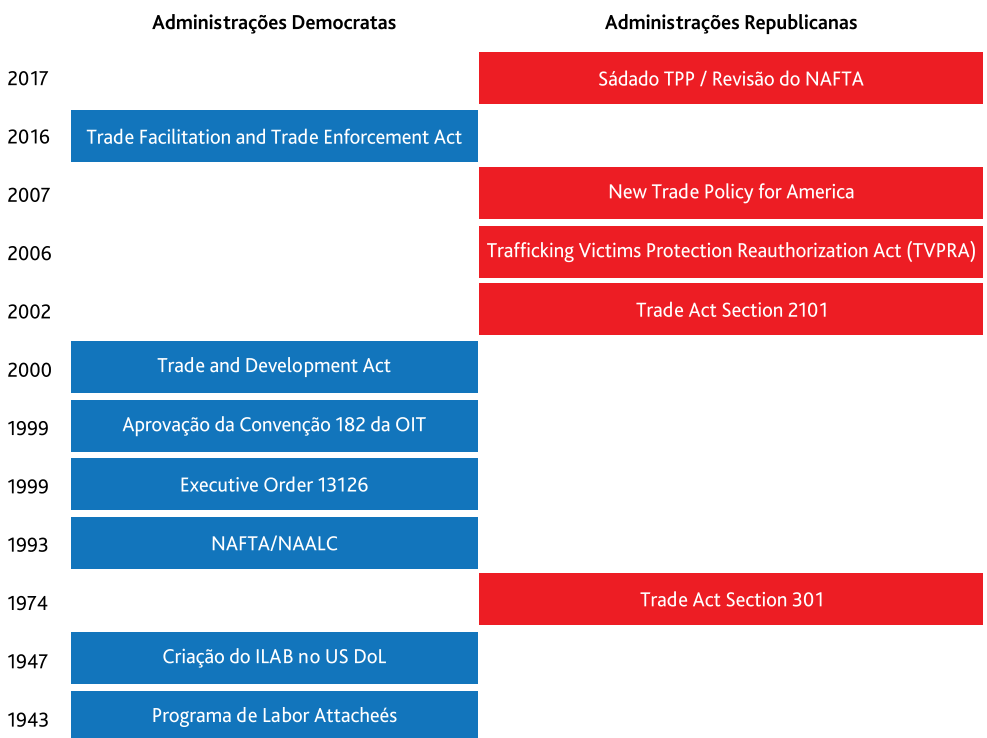
A heterodoxia da política externa de Trump na busca pela proteção dos empregos estadunidenses também tem favorecido a utilização de instrumentos não tradicionais de política comercial, tais como a aplicação de leis referentes à segurança nacional para justificar medidas protecionistas favorecendo produtores de aço e alumínio nos Estados Unidos, ou a utilização de cláusulas referentes à propriedade intelectual (*Section 301*) do *Trade Act* de 1974 para aplicar sanções econômicas contra a China.

Da mesma forma, considerando o forte apelo pró-emprego de sua campanha eleitoral e o arcabouço jurídico disponível nos Estados Unidos vinculando trabalho e comércio, é razoável acreditar que a administração Trump possa lançar mão, em um futuro próximo, de instrumentos protecionistas baseados em questões trabalhistas – especialmente contra países em desenvolvimento, os quais, em 2016, foram origem de quase 60% das importações totais dos Estados Unidos e de aproximadamente 80% das importações de produtos da indústria intensiva em trabalho.

**Trabalho e comércio no histórico da política externa dos Estados Unidos**

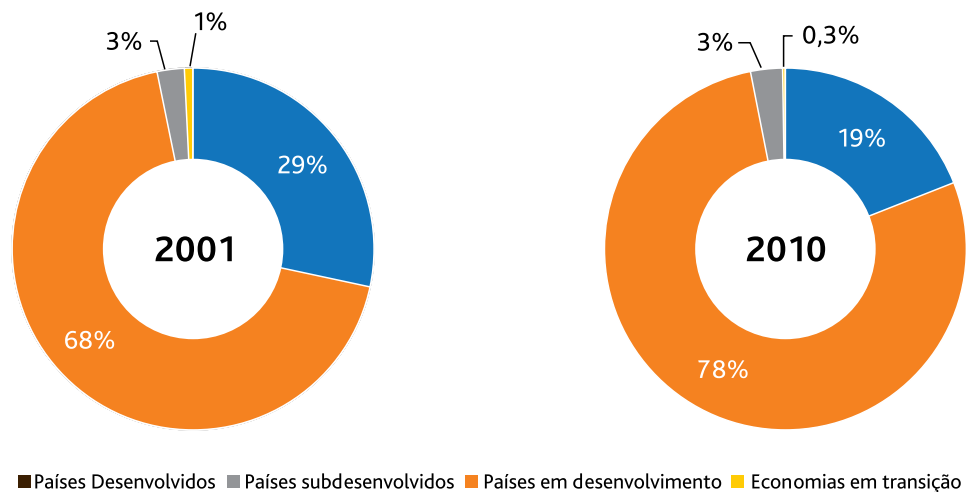
A correlação histórica entre política externa e temas trabalhistas nos Estados Unidos teve início entre as décadas de 1940 e 1950. Nesse período, foram instituídos os primeiros adidos trabalhistas (*labor attachés*) em alguns países da Europa e América Latina, além de ter sido criado o Escritório Internacional de Assuntos Trabalhistas (ILAB, sigla em inglês). Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização, o foco dos *labor attachés* voltou-se para a análise da competitividade internacional de países com práticas trabalhistas teoricamente inferiores àquelas dos Estados Unidos. Como reflexo, o Congresso inseriu na *Section 301* do *Trade Act* de 1974 uma cláusula, vigente até hoje, permitindo a imposição de sanções comerciais a países onde os direitos trabalhistas básicos não fossem respeitados.

**Figura 1. Linha do tempo: temas trabalhistas na política externa dos Estados Unidos**



Fonte: Elaboração da autora

**Figura 2. Distribuição das importações estadunidenses de produtos de setores industriais intensivos em trabalho (por tipo de mercado de origem)**



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do COMTRADE. Países classificados de acordo com o nível de desenvolvimento econômico da ONU.

À medida que o processo de globalização e fragmentação das cadeias produtivas avançava, o governo estadunidense estabeleceu instrumentos de vinculação entre trabalho e comércio internacional cada vez mais elaborados, conforme pode ser observado na linha do tempo a seguir.

A partir dos anos 90, o maior acesso da sociedade civil a informações sobre as condições em que os produtos importados pelos Estados Unidos eram fabricados também contribuiu para o início de movimentos em torno do consumo consciente e comércio justo. Simultaneamente, grupos de pressão ligados aos trabalhadores estadunidenses tornavam-se cada vez mais vocais com relação ao aumento das importações e as consequências disso para seus empregos, em especial após não terem conseguido impedir a assinatura do NAFTA, em 1992.

Nas duas décadas seguintes, a política externa dos Estados Unidos adotou um viés ainda mais assertivo na vinculação entre temas trabalhistas e de comércio internacional, atuando de forma concertada nas esferas multilateral, bilateral e doméstica. Nesse período, além de terem tido papel relevante na aprovação da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os Estados Unidos publicaram uma série de leis restringindo importações de países com baixos padrões trabalhistas. Entre elas, destacam-se: a Ordem Executiva 13126, o *Trade and Development Act (TDA)* e o *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA)*. Além disso, o *Trade Act* de 2002 e a Nova Política Comercial para a América de 2015 impuseram condições trabalhistas mínimas para que terceiros países fizessem acordos comerciais com os Estados Unidos.

A Nova Política Comercial equiparou trabalho e comércio no tratamento a ser dado pelos mecanismos bilaterais de solução de controvérsias, materializando o conceito de *dumping* social e abrindo caminho para denúncias de práticas trabalhistas desleais e a respectiva aplicação de sanções econômicas. Relatórios oficiais do governo sobre o tema, tais como as listas previstas pela Ordem Executiva 13126, o TDA e o TVPRA, poderiam servir de fonte para investigações que levassem a denúncias.

A participação crescente de países em desenvolvimento – em especial México, China e outras nações asiáticas – nas importações estadunidenses de produtos da indústria intensiva em trabalho reforçava a preocupação com um possível processo de *race-to-the-bottom* naqueles mercados e seus efeitos negativos sobre a produção e o emprego nos Estados Unidos, o que ajuda a explicar o grande número de regulamentos vinculando trabalho e comércio aprovados entre 2001 e 2010.



As negociações da TPP reacenderam temores do setor produtivo e dos sindicatos estadunidenses, ainda não totalmente recuperados da crise financeira de 2008 e cada vez mais expostos à concorrência de mercados emergentes. Nesse contexto, e com amplo apoio de grupos trabalhistas, a administração Obama incluiu no *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* de 2015 uma cláusula proibindo terminantemente a importação de produtos feitos a partir de trabalho forçado. Não surpreendentemente, uma das fontes para as denúncias poderiam ser as Listas TDA e TVPRA.

**Impactos para o Brasil**

A despeito de ser signatário de grande número de Convenções da OIT e dos diversos programas de combate ao trabalho forçado e infantil realizados por governo, setor privado e terceiro setor brasileiros – alguns deles em parceria com o próprio Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (US DoL, sigla em inglês) –, o Brasil sempre figurou nos relatórios previstos pela Ordem Executiva 13126, pelo TDA e pelo TVPRA. O quadro a seguir sintetiza a posição do Brasil nesses três relatórios.

Apesar dos propósitos humanitários desses relatórios, as legislações que os criaram não definem com exatidão a forma com que os órgãos estadunidenses devem averiguar a incidência de infrações aos direitos trabalhistas básicos em terceiros países. Tal aspecto suscita alegações de que tais instrumentos poderiam ser utilizados para fins protecionistas.

De acordo com a legislação, sempre que houver “razão para acreditar” que situações de trabalho forçado ou infantil estejam ocorrendo em determinado setor, um país será incluído na lista. No caso do TVPRA, por exemplo, a metodologia de produção do relatório baseia-se amplamente em notícias veiculadas na mídia, muitas vezes não averiguando se a Justiça do Trabalho brasileira efetivamente considera tais episódios como trabalho forçado.

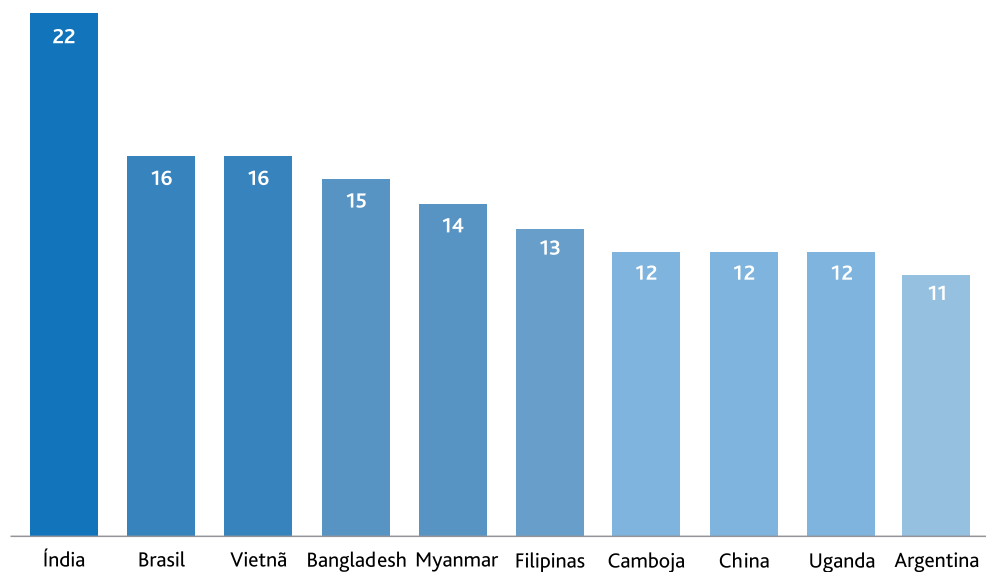
Outro aspecto que chama atenção é a ausência de uma ponderação entre o número de casos reportados e o número total de trabalhadores daquele setor e país – o que permitiria distinguir sistemas produtivos amplamente baseados na utilização de trabalho forçado ou

**Tabela 1. Posição brasileira nos relatórios do US DoL**

Relatório	Situação do Brasil	Tendência nos últimos anos (variação no número de casos)	Penalidades previstas para os setores constantes do relatório
<i>Executive Order 13126</i>	O setor de carvão vegetal foi incluído na lista em 2007, em função de trabalho infantil amplamente empregado em carvoarias do Nordeste. Após ação concertada entre governo brasileiro, setor privado e terceiro setor, o governo estadunidense retirou o setor da lista em 2011.		Proibição de venda para órgãos federais estadunidenses.
<i>Findings of the Worst Forms of Child Labor (TDA)</i>	O Brasil consta do relatório desde a sua primeira edição, em 2001, em que foram incluídos 12 setores nos segmentos agrícola, industrial e de serviços. Na última edição disponível (2015), o Brasil já contava com 38 setores listados.		Suspensão dos benefícios do SGP estadunidense.
<i>List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor (TVPRA)</i>	O Brasil consta do relatório desde a sua primeira edição, em 2009, em que foram incluídos 13 setores nos segmentos agrícola, industrial e de serviços. Na última edição disponível (2016), o Brasil contava com 16 setores listados.		Não há, ainda que o próprio US DoL defina o TVPRA como “a valuable resource for researchers, advocacy organizations and companies wishing to carry out risk assessments and engage in due diligence on labor rights in their supply chains.”

Fonte: elaboração da autora

**Figura 3. Relatório TVPRA 2016: países com maior número de setores listados**



Fonte: elaboração da autora, a partir de dados do US DoL

infantil de casos isolados, em que um universo limitado de empresas incorre nesse tipo de infração trabalhista.

Tomando-se como exemplo o TVPRA, no qual o Brasil atualmente ocupa a segunda posição no *ranking* de países usuários de trabalho forçado ou infantil, percebe-se que as falhas apontadas na metodologia podem levar a distorções nos resultados. O Brasil tem mais setores listados do que países com sistemas legais de proteção ao trabalho reconhecidamente mais frágeis do que o nosso, como é possível verificar no gráfico a seguir.

Algumas melhorias poderiam ser incorporadas ao processo de publicação desses relatórios. Dentre elas, uma análise mais cautelosa do contexto socioeconômico dos países analisados; a distinção entre interesses corporativistas e humanitários; e a possibilidade de que as sanções previstas sejam direcionadas especificamente às empresas não observantes de padrões trabalhistas mínimos, e não a todo um setor econômico ou país.

Além das penalidades previstas em lei e do fato de os relatórios do US DoL poderem servir como base para denúncias no âmbito do *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*, há implicações relativas à imagem dos setores junto aos consumidores estadunidenses. Movimentos promovendo o consumo consciente e o comércio justo são cada vez mais comuns nos países desenvolvidos. A tendência é que os consumidores nesses mercados deixem de comprar de empresas que não estejam alinhadas com padrões internacionais de sustentabilidade e responsabilidade social corporativa.

Diante disso, é fundamental que o empresariado brasileiro esteja atento ao efetivo cumprimento dos padrões trabalhistas, de modo a erradicar práticas de trabalho forçado e/ou infantil ao longo de toda a cadeia produtiva. É importante que tais iniciativas sejam cada vez mais fortalecidas e difundidas na sociedade civil, uma vez que a legislação dos Estados Unidos prevê que uma das condições para a retirada de setores das listas é a comprovação de que os mesmos estejam empenhando esforços para a eliminação de situações de trabalho forçado e/ou infantil. Assim, espera-se que o Brasil deixe de figurar ao lado de países em que a prática de *dumping* social é de fato um dos meios utilizados para alavancar a competitividade internacional de seus produtos.

#### **Considerações finais**

O contexto político-econômico atual dos Estados Unidos envolve três aspectos relevantes no que toca à relação de temas trabalhistas e comerciais na política externa estadunidense: i) o fato de Trump ter um forte viés de proteção ao emprego doméstico,

tendo demonstrado em seus primeiros meses de governo estar disposto a utilizar todo o arcabouço legal disponível para atingir esse objetivo; ii) a existência de um amplo conjunto de leis vinculando trabalho e comércio internacional nos Estados Unidos, assumindo contornos cada vez mais elaborados e abrangentes nos últimos anos; e iii) a participação crescente de países em desenvolvimento nas importações estadunidenses, principalmente em setores intensivos em mão-de-obra.

Ainda que o principal foco de ataque dos grupos trabalhistas e do próprio governo Trump sejam as importações de origem asiática, o Brasil é um parceiro comercial tradicional dos Estados Unidos. Este país é o segundo principal destino das exportações brasileiras. Entre os países com maior número de setores incluídos nas listas do US DoL, o Brasil figura na primeira posição entre os países não-asiáticos. A tendência de inclusão de novos setores brasileiros nessas listas, somada aos fatores já mencionados, torna imperativa a necessidade de uma visão estratégica acerca das condições de trabalho e o posicionamento dos setores produtivos brasileiros nos Estados Unidos.

Nesse contexto, a observação rigorosa dos padrões trabalhistas, a valorização da sustentabilidade social e a disseminação de informações qualificadas acerca dessas iniciativas passam a ser não apenas instrumentos de defesa contra possíveis medidas protecionistas que venham a ser impostas pelos Estados Unidos, mas, principalmente, vetores para diálogos futuros em torno das condições de acesso dos produtos brasileiros àquele mercado.

- 
- ❶ De acordo com a classificação de Pavitt (1984) e Laplane (2001), são considerados produtos da indústria intensiva em trabalho bens industriais de consumo não-duráveis mais tradicionais, tais como têxteis, confecções, couro e calçados, cerâmica e produtos básicos de metais.
  - ❷ Ver: Bhagwati, J. *In Defense of Globalization*. New York: Oxford University, 2007. Ver também: Charnovitz, S. The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview. In: *International Labour Review*, Vol. 126, No. 5, Sept-Oct 1987.
  - ❸ Ver: Rodrik, D. Labor standards in international trade: do they matter and what do we do about them? In: Lawrence, R. et al. *Emerging agenda for global trade: high stakes for developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1996. Ver também: Valor, C. What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade. In: *Journal of Strategic Marketing*, Vol. 14, No. 3, 2006, pp. 263-275.
  - ❹ Ver: <<http://cnn.it/2l9IMUb>>.
  - ❺ Mais especificamente, esses países são: Bolívia, Geórgia, Iraque, Tailândia e Uzbequistão.
  - ❻ Para informações detalhadas sobre os setores incluídos em todos os relatórios do US DoL, consultar: <<http://bit.ly/2wNomBQ>>.
  - ❼ Também conhecida como Lista TVPRA. Para mais detalhes, ver: <<http://bit.ly/1RXGSd5>>.



**Ana Paula Repeza**  
Mestranda em Gestão  
Internacional pela University  
of London, Especialista em  
Comércio Exterior e Negócios  
Internacionais pela Fundação  
Getúlio Vargas e Administradora  
de Empresas pela UFMG.

## MUDANÇA CLIMÁTICA

# Nós sempre teremos Paris

Juliana Aziz Miriani Russar

*Com base nas principais medidas adotadas pela administração Trump em matéria climática, a autora discute as perspectivas do Acordo de Paris e, de modo mais geral, das negociações internacionais no âmbito da UNFCCC e analisa o que outros países estão fazendo para contrabalançar a atual posição do governo dos Estados Unidos.*

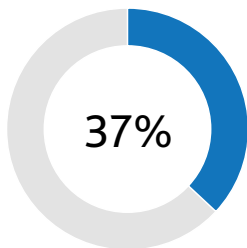
**A**o anunciar a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, em 1º de junho de 2017, o presidente Donald Trump argumentou: "eu fui eleito para representar os cidadãos de Pittsburgh, não de Paris"<sup>1</sup>. Assim, os Estados Unidos – maior responsável histórico pelo aquecimento global<sup>2</sup> – juntam-se a Nicarágua e Síria, os outros únicos dois países que estão fora do Acordo.

Em dezembro de 2015, anos de negociações no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) resultaram em que a maior parte dos países do mundo acordasse um texto abrangente para fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima. Esse acordo busca impedir que a temperatura média do planeta suba mais de 2°C até 2100, além de garantir a ajuda financeira a países menos desenvolvidos para que adaptem sua infraestrutura à redução de emissões sem comprometer seu desenvolvimento, bem como a cooperação internacional financeira para adaptação à mudança do clima em países mais pobres. O Acordo de Paris não é vinculante, o que significa que os países signatários se comprometem voluntariamente com a mitigação e adaptação à mudança do clima por meio das chamadas contribuições nacionalmente determinadas pretendidas (INDCs, sigla em inglês).

Na época, os Estados Unidos eram governados pelo democrata Barack Obama. Durante a campanha eleitoral, Trump, do Partido Republicano, declarou que retiraria o país do Acordo de Paris se eleito. Antes, já afirmara que o aquecimento global não passa de ficção e que a China, maior concorrente comercial dos Estados Unidos, beneficia-se disso: segundo Trump, a China pode aumentar suas emissões por mais 13 anos, ao passo que os Estados Unidos não podem fazê-lo – o que prejudica a indústria nacional. Meses depois de assumir seu mandato, Trump cumpriu sua promessa.

Mais do que isso, o novo presidente dos Estados Unidos nomeou para cargos importantes de seu governo pessoas céticas em relação ao aquecimento global. Seu secretário de Estado é Rex Tillerson, que trabalhou por 40 anos na ExxonMobil, uma das maiores empresas de combustíveis fósseis do mundo, tendo sido seu diretor executivo entre 2006 e 2016. Tillerson, entretanto, foi contra a saída dos Estados Unidos do acordo. Rick Perry, ex-governador do Texas, é o secretário de energia do governo atual. Para ele, a mudança do clima é uma teoria que permanece sem comprovação e é favorável à renegociação do Acordo de Paris. Scott Pruitt, líder da Agência de Proteção Ambiental (EPA, sigla em inglês) dos Estados Unidos, também está alinhado com Trump e rejeita o consenso científico de que as atividades humanas são a principal causa da mudança do clima e que as emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) são as maiores responsáveis por isso.

Vale lembrar que os 16 anos mais quentes da história foram registrados no século XXI, à exceção de 1998. Mais especificamente, 2016 foi o ano mais quente desde que os registros começaram, em 1880, seguido por 2015, 2014, 2010 e 2013. É inegável que as mudanças climáticas já estão afetando a vida das pessoas, seja por meio das ondas de calor no hemisfério Norte ou do impacto causado pela seca no Brasil, que não está mais restrita ao sertão nordestino. No começo de agosto, o jornal The New York Times divulgou relatório feito por 13 órgãos governamentais dos Estados Unidos que contradiz diretamente argumentos usados pela administração Trump<sup>3</sup>. Esse relatório é feito a cada quatro anos pelo Congresso e apresenta o estado da arte da ciência climática, além dos impactos da mudança do clima por todo o território. O documento mostra que o clima já



Meta brasileira de redução das emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 2005

está mudando e afetando a vida dos cidadãos e reforça a necessidade de cortes enormes nas emissões dos Estados Unidos.

Diante disso, qual é o significado da ascensão de Donald Trump para o futuro das negociações internacionais sobre mudança do clima e para o Acordo de Paris? O que outros países estão fazendo para contrabalançar a atual posição do governo dos Estados Unidos?

A saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris não é imediata: deve levar cerca de 4 anos, segundo as regras do próprio Acordo. O país também não sofrerá penalidades pela decisão. No entanto, ao se desvincular desse compromisso internacional, é possível que a tendência observada nos últimos anos de redução de emissões dos Estados Unidos seja revertida – o que obviamente terá um impacto global, pois os Estados Unidos permanecem como um dos maiores emissores do mundo. Com sua saída, o país não tem mais que perseguir a meta de redução de emissões de 26% a 28% até 2025 em relação a 2005. Além disso, os Estados Unidos eram importantes doadores do *Green Climate Fund*, fundo que almeja receber US\$ 100 bilhões ao ano para mitigação e adaptação de países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e que ainda patina por falta de contribuições robustas e frequentes de países desenvolvidos. Ainda, é inegável o peso político que a saída dos Estados Unidos do Acordo pode representar para outros países, os quais podem passar a utilizar esse fato como desculpa para não cumprirem com suas INDCs. Por fim, os Estados Unidos continuam fazendo parte da UNFCCC, pelo menos até 2020<sup>4</sup>, e podem vir a constituir uma força negativa nas negociações. Apesar de atrapalhar as tratativas, se assim o fizer, o país não tem nenhum poder de veto, pois as decisões são tomadas por consenso no âmbito da Convenção.

Por outro lado, o Acordo está em vigor desde novembro de 2016, com quase 200 países signatários, dos quais 157 já ratificaram o referido instrumento. Após a declaração de Trump, muitos líderes mundiais aproveitaram a oportunidade para reafirmar seu compromisso com o combate à mudança do clima e dizer que o passo que foi dado em Paris é irreversível. A China e os países da União Europeia (UE), com destaque para Alemanha e França, têm demonstrado que querem se aproveitar desse vácuo de liderança e assumir o protagonismo na implementação de políticas de transição para uma economia de baixo carbono. Para tais países, essa transição oferece oportunidades significativas para modernizar suas economias, aumentar a competitividade e garantir os benefícios socioeconômicos de aumentar o acesso à energia limpa.

Na Cúpula China-UE, realizada em junho de 2017, os países comprometeram-se a compartilhar suas capacidades econômicas, científicas e técnicas para acelerar a ação climática, gerando empregos, prosperidade, saúde e segurança para seus cidadãos<sup>5</sup>. Fóruns globais importantes que contam com a participação dos Estados Unidos, como G7, G20 e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), consideram e devem seguir considerando a mudança do clima uma das principais pautas de suas agendas, colocando os Estados Unidos em uma posição de isolamento. Na última reunião do G20, em julho, Brasil, Rússia, Índia e China (que formam o grupo BRICS) também pediram a seus pares do G20 que promovam a implementação do Acordo de Paris, apesar da saída dos Estados Unidos. Pela primeira vez na história do G20, o bloco produziu um plano de ação sobre mudança do clima e energia.

---

*A China e os países da União Europeia (...) têm demonstrado que querem se aproveitar desse vácuo de liderança e assumir o protagonismo na implementação de políticas de transição para uma economia de baixo carbono.*

---



## 20

Número de estados que possuem metas de redução das emissões de gases de efeito estufa nos Estados Unidos

Além disso, empresas estadunidenses como Apple, Facebook, Google, Microsoft e Walmart sinalizam que querem trabalhar no escopo do Acordo de Paris para assegurar que seus negócios operem sob as mesmas regras do mercado global, sem risco de sanções. A transição para uma matriz energética limpa já está incorporada às tendências econômicas e tecnológicas globais e transcende países. Atualmente, energias renováveis como eólica e solar correspondem à segunda fonte de energia elétrica do mundo, atrás apenas do carvão. Os investimentos globais em energia renovável, excluindo hidrelétricas, já respondem por quase o triplo do investimento em gás natural e carvão. Em alguns contextos, as fontes renováveis são mais baratas que combustíveis fósseis devido à rápida queda do custo da energia solar e eólica.

As vantagens econômicas das energias renováveis significam que sua expansão global continuará independentemente da decisão dos Estados Unidos sobre o Acordo de Paris. A energia limpa será a maior fonte de crescimento da capacidade nos próximos cinco anos, de acordo com a Agência Internacional de Energia (IEA, sigla em inglês)<sup>6</sup>. Espera-se que a China assuma a liderança na expansão da energia limpa, bem como a Índia. Atualmente, a maior empresa de energia eólica do mundo é chinesa, assim como 5 das 6 maiores empresas de energia solar<sup>7</sup>. Em 2020, a quantidade de energia elétrica renovável gerada a cada ano será maior do que a atual demanda combinada de eletricidade da China, Índia e Brasil. A saída dos Estados Unidos do Acordo pode afetar marginalmente a velocidade dessa expansão. Segundo as tendências, entretanto, é improvável que isso tenha um efeito significativo.

Por fim, os esforços de combate ao aquecimento global tornam-se cada vez mais locais – as cidades são responsáveis pela emissão de 75% das emissões de CO<sub>2</sub> relacionadas ao setor de energia. Vários prefeitos de cidades nos Estados Unidos e governadores de estados comprometeram-se a cumprir o Acordo de Paris, mesmo com a saída formal do país. Estados como a Califórnia têm planos ambiciosos para taxar emissões e incentivar o desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono, por exemplo. A Califórnia tem a meta de redução de emissões de 40% até 2030, em comparação com os níveis de 1990. Massachusetts, New Hampshire, Nova York e Minnesota são outros estados com metas ambiciosas. Até mesmo a cidade de Pittsburgh, citada por Trump em seu discurso, alinha-se ao Acordo de Paris<sup>8</sup>. Muitas cidades, como Nova York e Los Angeles, possuem programas para promover a energia solar em telhados, incentivos para carros elétricos e proteção de florestas, para citar alguns casos.

No Brasil, o presidente Michel Temer assinou a ratificação do Acordo de Paris em setembro de 2016. A meta do Brasil, especificada em sua INDC, é cortar suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025, com o indicativo de redução de 43% até 2030, ambos em comparação aos níveis de 2005. “O Brasil continua comprometido com o esforço global de combate à mudança do clima e com a implementação do Acordo de Paris. O combate à mudança do clima é processo irreversível, inadiável e compatível com o crescimento econômico, em que se vislumbram oportunidades para promover o desenvolvimento sustentável e para novos ganhos em setores de vanguarda tecnológica”, afirmou nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris<sup>9</sup>. No último encontro do G20, Temer declarou que a transição energética é urgente e que poucos setores são tão decisivos para a redução de emissões quanto o de transportes – e o Brasil tem papel decisivo nesse cenário, com os biocombustíveis<sup>10</sup>.

---

*As vantagens econômicas das energias renováveis significam que sua expansão global continuará independentemente da decisão dos Estados Unidos sobre o Acordo de Paris.*

---

No entanto, o país que se tornou referência no combate ao desmatamento e é prestigiado internacionalmente nas negociações de clima por sua liderança em preservação ambiental teve os repasses da Noruega ao Fundo Amazônia reduzidos pela metade no período recente, devido ao aumento das taxas de desmatamento da floresta amazônica e às propostas em discussão no Congresso voltadas a enfraquecer a legislação ambiental brasileira. O alinhamento do presidente com a bancada ruralista tem conduzido a retrocessos na agenda ambiental (como a anistia à grilagem e a sinalização da redução de áreas protegidas), que levam ao aumento do desmatamento e das emissões do país. Além disso, o Plano Decenal de Energia 2026 apresentado pelo governo prevê 70,5% de investimentos em combustíveis fósseis, mantendo a prioridade de projetos como o pré-sal.

A saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris coloca o país na contramão da tendência global de transição para uma economia de baixo carbono e isola o presidente até mesmo de seus próprios colegas republicanos, estados, cidades e empresas estadunidenses. Por mais que seja sentida a saída do país nas negociações de clima, a situação é muito menos dramática do que esse abandono representaria há alguns anos por todos os motivos expostos acima.

Alemanha e França buscam assumir a liderança, carregando a responsabilidade moral de terem contribuído historicamente para o problema e, entre os países em desenvolvimento, a China é protagonista da expansão dos investimentos em energias renováveis e o abandono gradual do carvão. O Brasil ainda conta com o prestígio internacional, mas, acomodado e flertando com o passado, está cada vez mais sujeito a ser exposto e constrangido pela falta de coerência entre discurso e prática. No caso de Trump, as ações não são coerentes com a realidade, embora discurso e prática estejam alinhados.

---

❶ Disponível em: <<http://bit.ly/2su47af>>.

❷ Atualmente, a China é a maior emissora de gases de efeito estufa. Os Estados Unidos, contudo, permanecem como o maior emissor histórico.

❸ Ver: <<http://nyti.ms/2ukmTGn>>.

❹ Não está claro se o país também sairá da UNFCCC.

❺ Ver: <<http://bit.ly/2i05k8S>>.

❻ Ver: <<http://bit.ly/2i0lyic>>.

❼ Ver: <<http://bit.ly/2jj9g4q>>.

❽ Ver: <<http://bit.ly/2qGfThh>>.

❾ Ver: <<http://bit.ly/2qFQHr7>>.

❿ Ver: <<http://bit.ly/2tFXeVf>>.



**Juliana Aziz Miriani Russar**

Mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Institute of Development Studies (IDS-UK). Desde 2007, trabalha com a temática das mudanças climáticas a partir da perspectiva de organizações sem fins lucrativos.

# Publicações



## Cláusulas de Sustentabilidade em Acordos Regionais de Comércio: Elas Podem Ser Multilateralizadas?

ICTSD – agosto 2017

Com a emergência dos acordos regionais de comércio de integração profunda (*deep-integration RTAs*, em inglês), o papel do desenvolvimento sustentável tornou-se uma discussão inevitável. Os acordos recentes refletem uma tendência em favor da incorporação de cláusulas de proteção de aspectos sociais, econômicos e ambientais, não apenas entre países desenvolvidos, mas também entre alguns países em desenvolvimento. A crescente homogeneidade nesses acordos de comércio abriu discussões sobre uma possível convergência entre regionalismo e multilateralismo. Em vista da falta de avanço nas discussões sobre desenvolvimento sustentável na Organização Mundial do Comércio (OMC), assim como no contexto de dificuldades dos países desenvolvidos em adotar cláusulas executáveis, uma solução plurilateral parece difícil, mas não impossível. Diante da necessidade de um guia de navegação para que essa iniciativa tenha sucesso, este estudo explora as diversas opções a esse respeito. Para acessar o documento completo em inglês, clique [aqui](#).



## Encurtar a Distância para o Desenvolvimento: Cooperação Regulatória Aplicada a Direitos do Consumidor, Entrega de Encomendas e Impostos sobre Vendas

ICTSD – agosto 2017

Hoje, micro e pequenas empresas buscam alavancar plataformas de comércio online para construir bases de clientes verdadeiramente globais. O comércio habilitado por plataformas (*platform-enabled*) difere tanto do comércio tradicional quanto das cadeias globais de valor, ao permitir uma internacionalização independente. Esta envolve diretamente os consumidores e oferece suporte para a participação em grande escala de pequenos negócios. Esse é um modelo de comércio que é inclusivo para firmas independentemente de seu local de operação. Essa pesquisa mostra que plataformas de comércio *online* habilitam a internacionalização tanto em economias emergentes quanto avançadas. Partindo da ideia de que a cooperação regulatória internacional (CRI) deve ter um papel central em facilitar esse tipo de comércio, este artigo defende que o principal objetivo da CRI deve ser promover o desenvolvimento sustentável. Isso exige mecanismos de CRI que deem suporte e complementem a forma com que plataformas de comércio *online* reduzem o efeito negativo da distância em transações internacionais para pequenas empresas e consumidores. Para acessar o documento completo em inglês, clique [aqui](#).



## O Superávit dos Bens da Indústria e da Transformação no Segundo Trimestre IEDI – agosto 2017

No primeiro semestre de 2017, a balança comercial experimentou o maior superávit em dólares correntes de sua história: US\$ 36,2 bilhões. Muito disso deve-se ao resultado do segundo trimestre do ano, cujo superávit foi de US\$ 21,8 bilhões, sendo o maior patamar logrado para abril-junho em dólares correntes na série iniciada em 1989. Mais relevante ainda é observar a melhora paulatina do saldo comercial, trimestre a trimestre na comparação com igual período do ano anterior. O desempenho semestral ocorreu mesmo com o déficit dos bens tipicamente produzidos pela indústria de transformação. Cabe destacar que esse saldo negativo – déficit de US\$ 1,2 bilhão – foi menor do que em janeiro-junho de 2016 (déficit de US\$ 2,8 bilhões). Essa redução no déficit decorreu justamente do superávit de US\$ 1,2 bilhão em abril-junho de 2017. No segundo trimestre, as exportações desses produtos cresceram 9%, atingindo US\$ 33 bilhões, enquanto as importações aumentaram 2,4%, ficando em US\$ 31,8 bilhões. Para acessar o documento completo em português, clique [aqui](#).



## Negociações Comerciais com o Canadá: Avaliação dos Interesses Ofensivos do Brasil

**CNI – setembro 2016**

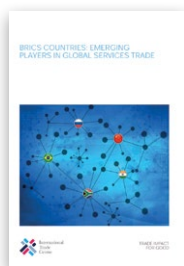
O Canadá é um país pioneiro e ativo em acordos preferenciais de comércio. Com os Estados Unidos, constituiu uma área bilateral de livre comércio há trinta anos, é um dos membros do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês) e, desde a década de 1990, vem ampliando sua rede de acordos. Com a assinatura da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) e a conclusão das negociações com a União Europeia (UE), os acordos preferenciais de comércio do Canadá mudam de patamar. Os dois tratados reúnem um nível significativo de países, aumentaram o escopo temático e aprofundaram em temas tradicionais. Uma eventual negociação comercial entre Brasil e Canadá – considerada no Plano Nacional de Exportações 2015-2018 – colocaria o Brasil diante de um desafio: negociar um acordo tematicamente abrangente com um sócio experiente nessa área, com exigências significativas no que se refere à ambição de um acordo e que, além disso, adota o “modelo NAFTA” no escopo e estrutura dos tratados comerciais. Esse documento é o primeiro de uma série que busca apresentar informações gerais sobre a política comercial e os interesses ofensivos do setor industrial brasileiro em uma eventual negociação do acordo comercial com parceiros específicos. Para acessar o documento completo em português, clique [aqui](#).



## Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2017: A dinâmica do ciclo econômico atual e os desafios de política para dinamizar o investimento e o crescimento

**CEPAL – agosto 2017**

Em sua edição número 69, que corresponde a 2017, o *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe* é constituído de três partes. A primeira resume o desempenho da economia regional durante 2016 e analisa sua evolução nos primeiros meses de 2017, bem como as perspectivas para o ano em seu conjunto. Examina, ainda, os fatores externos e internos que incidiram sobre o desempenho econômico da região e destaca alguns dos desafios para as políticas macroeconômicas em um contexto externo marcado por uma modesta aceleração do crescimento econômico e do comércio global e uma persistente incerteza – resultante, sobretudo, de fatores políticos. A seção temática deste estudo busca, por um lado, analisar as características do ciclo atual que a região vive (2009-2016) e contrastá-las com aquelas dos dois ciclos anteriores (1990-2001 e 2002-2008). Por outro lado, procura identificar e explicar alguns dos determinantes do ciclo e delinear possíveis estratégias para retomar o crescimento. A terceira parte, que está disponível no site da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), contém as notas sobre o desempenho econômico dos países da região em 2016 e no primeiro semestre de 2017, bem como os respectivos anexos estatísticos. Para acessar o documento em português, clique [aqui](#).



## Os países do BRICS: Players emergentes no comércio global de serviços

**ITC – julho 2017**

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) emergiram como players importantes no comércio global de serviços na última década. As exportações de serviços desses países estão crescendo mais rapidamente do que no mundo desenvolvido, e sua participação no mercado global nesse setor também se expande de modo rápido. Ainda assim, eles ficam atrás dos players tradicionais mais importantes, e muito trabalho ainda precisa ser feito para realizar o seu potencial. Este relatório oferece informações sobre o setor e sobre modos de prestação de serviços para cada país do BRICS, assim como análises do comércio intrabloco. O estudo sugere que os países do grupo podem melhor se integrar à economia global de serviços por meio das melhorias das regulações de serviços e redução dos custos de comércio. Para acessar o documento completo em inglês, clique [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

## PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol*  
[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)

## BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/biores](http://www.ictsd.org/news/biores)

## BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em chinês*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na África - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

A produção de PONTES tem sido possível graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da Dinamarca**

**Departamento de Assuntos Exteriores e de Comércio da Austrália**

O PONTES também beneficia de contribuições de especialistas na área de comércio e desenvolvimento sustentável na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade ou de patrocínio que contribuam para a redução de seus custos de publicação e que ampliem o acesso aos seus leitores. A aceitação de tais propostas fica a critério dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos publicados no PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1813-4394

