

Comércio e Meio Ambiente

Celso Amorim

Ministro das Relações Exteriores
Brasil

1. INTRODUÇÃO

Até os anos 80, o tema da proteção ambiental não constituía questão central nas negociações comerciais; não há, por exemplo, qualquer referência a meio ambiente no texto do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Vigorava o entendimento de que os temas ambiental e comercial pertenciam a universos distintos. A interconexão entre os dois temas surgiu em anos recentes, em virtude, por um lado, do crescente interesse pelos temas ambientais, e, por outro, da percepção, por vezes equivocada, a respeito dos malefícios causados pelo aumento da atividade econômica sobre os recursos naturais. O comércio internacional, considerado a mola propulsora do desenvolvimento econômico, começou a ser identificado, em alguns países, como o inimigo natural do meio ambiente. Parte dessa tendência explica-se pelas implicações globais das políticas tanto ambientais, quanto comerciais, cujo impacto se estende para além das fronteiras nacionais. Ao mesmo tempo que a solução para grande parte dos problemas ambientais requer cooperação internacional - como no caso da diminuição da área florestal, da perda da diversidade biológica, das mudanças climáticas e da erosão da camada de ozônio -, também na esfera do comércio internacional amplia-se a área coberta por regras multilaterais sob a égide da OMC, que, entre seus atributos, passou a contar com um sistema de solução de controvérsias vinculante.

A partir dos anos 80 e 90, a tensão entre os defensores do livre-comércio e os ambientalistas aguçou-se, na medida em que surgiram divergências quanto aos custos decorrentes da implementação das medidas de proteção do meio ambiente. Com efeito, o princípio do 'poluidor pagador', contido na Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), ao determinar a responsabilidade pelos danos ambientais, não deixou claro como estes custos deveriam ser calculados e, por conseguinte, internalizados pelos países. Para os defensores do livre-comércio, certos regulamentos ambientais beiram a irracionalidade econômica, além de, muitas vezes, não contarem com evidências cientificamente comprovadas. Por seu turno, os ambientalistas nutrem suspeitas quanto à repercussão ambiental de certos aspectos da liberalização comercial. Normas ambientais mais rigorosas implicam, também, custos mais altos, com possíveis resultados desvantajosos em termos de competitividade para as empresas que as aplicam. Trata-se de uma discussão que reproduz, até certo ponto, uma clivagem norte-sul, à luz do risco de que as normas ambientais defendidas pelos países desenvolvidos venham a transformar-se em barreiras não-tarifárias, ainda que o objetivo original não seja necessariamente de natureza protecionista.

AO caso “atum-golfinho”, julgado no GATT em 1990, durante as negociações da Rodada Uruguai, constituiu marco importante no contexto da tensão entre as agendas comercial e ambiental. A proibição norte-americana de importação de atum mexicano, com base na justificativa da captura acidental de golfinhos, foi considerada discriminatória pelo painel, em virtude de seu caráter extra-jurisdicional, por basear-se no método de produção (ferindo a cláusula de “produto similar”) e por não explorar outros meios estimados menos restritivos ao comércio para se buscar o mesmo objetivo. Na visão dos ambientalistas, a decisão adotada pelo painel teria colocado as obrigações comerciais em um plano superior aos compromissos relativos ao meio ambiente.

Os ambientalistas passaram a duvidar da capacidade do então GATT e da OMC, hoje, de julgar disputas comerciais que envolvam medidas de proteção ao meio ambiente. Para estes, o Artigo XX do GATT (que estipula que nada no texto do acordo deve ser interpretado de forma a impedir a adoção ou a implementação de medidas necessárias à proteção do meio ambiente e da saúde humana, animal ou vegetal) deveria ser revisto, de forma a permitir a acomodação das preocupações ambientais. A criação do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE) da OMC e a referência à importância do desenvolvimento sustentável no preâmbulo do Acordo de Marraquesh refletem, de certa forma, preocupação em estabelecer uma relação entre os instrumentos internacionais de proteção ambiental e o sistema multilateral de comércio. Cabe salientar, entretanto, que a OMC não implementa acordos ambientais. O CTE limita-se a analisar a relação entre as medidas ambientais e comerciais, de modo a promover o desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Comitê tem mandato para propor eventuais emendas ou modificações às regras da OMC, caso necessário, de modo a se realçarem as sinergias positivas entre o comércio e o meio ambiente. Não obstante, o CTE nunca chegou a recomendar qualquer mudança nas regras da OMC, em razão da ausência de consenso entre seus membros.

Às dificuldades relacionadas com a definição das normas e a aplicação de políticas ambientais, soma-se o conceito, consagrado na Agenda 21, de ‘responsabilidades comuns mas diferenciadas’. Segundo esse princípio, os países industrializados teriam responsabilidade moral com relação à grande parte dos atuais problemas ecológicos, causados pela atividade econômica desenvolvida ao longo dos séculos. Com base nesse argumento, os países em desenvolvimento defendem que não deveriam ter a obrigação de investir em programas ambientais na mesma proporção dos desenvolvidos, em razão do histórico de utilização dos recursos naturais.

Eventuais conflitos na matéria acabam desembocando na esfera comercial, na medida em que são privilegiados instrumentos percebidos como negativos - como as medidas restritivas ao comércio - em lugar dos incentivos positivos, como ajuda financeira ou transferência de tecnologia com fins ambientais. Ocorre, freqüentemente, que as medidas que restringem o comércio são consideradas negativas ou ineficazes para a proteção do meio ambiente, sobretudo se desacompanhadas de instrumentos “positivos” voltados para a implementação dos compromissos ambientais, tais como cooperação técnica ou investimento em capacitação. Os casos “atum-golfinho” e “camarão-tartaruga”, envolvendo EUA e México, e EUA e um grupo de países asiáticos, respectivamente, constituem exemplos de extraterritorialidade de uma medida ambiental no campo do comércio internacional. Em ambos os casos, questiona-se a efetividade da medida de restrição comercial sobre os recursos naturais que se busca preservar, já que a captura de golfinhos e tartarugas, pelos países atingidos pelo embargo, continuou nos níveis anteriores à imposição das medidas.



Outro fator de tensão refere-se aos mecanismos de implementação das medidas ambientais, hoje sob responsabilidade das autoridades nacionais. Na área ambiental, não existe paralelo, no plano internacional, do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o que explicaria, em parte, o recurso crescente a medidas de restrição comercial (“*trade-related measures*”) no contexto das convenções ambientais. Na ausência de regras precisas que possam ser “*enforced*”, o mecanismo de sanção comercial, no âmbito das convenções ambientais, transforma-se em um recurso de pressão para que os governos implementem os compromissos ambientais assumidos. A falta de uma estrutura institucional para proteger o meio ambiente – da mesma maneira que a OMC busca assegurar a manutenção do livre comércio – explica, em grande parte, o antagonismo entre os interesses comerciais e ambientais. A idéia de se criar uma organização mundial do meio ambiente (“*global environment organization*”) já foi debatida nos circuitos acadêmico e político, sem que se tenha, contudo, alcançado consenso sobre a conveniência de se criar uma organização dessa natureza.

Vale assinalar que a jurisprudência da OMC envolvendo preocupações ambientais ou ligadas à saúde humana tem evoluído positivamente, no sentido de se interpretar as regras de forma mais flexível e sensível a esses interesses. No caso do “camarão-tartaruga”, por exemplo, o Órgão de Apelação reconheceu o direito de os EUA adotarem uma medida unilateral para proteger as tartarugas marinhas, em situações de pesca de camarão, desde que as Partes se comprometessem a buscar uma solução bilateral ou multilateral satisfatória. No caso do amianto, confirmou o direito da França de barrar as importações de certos produtos que continham amianto, com base nos alegados efeitos cancerígenos do produto. Ambos os casos justificam a exceção às regras da OMC, com base no Artigo XX do GATT 94. À luz dessa evolução positiva, muitos países questionam a necessidade de se alterarem as regras da OMC, em particular o Artigo XX, já que as tensões existentes têm sido dirimidas de forma satisfatória.

"A falta de uma estrutura institucional para proteger o meio ambiente – da mesma maneira que a OMC busca assegurar a manutenção do livre comércio – explica, em grande parte, o antagonismo entre os interesses comerciais e ambientais."

2. A RODADA DE DOHA

Durante a IV Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha (2001), países como a Noruega e a Suíça, além da União Européia buscaram flexibilizar as regras da OMC, para acomodar preocupações ambientais. Mais especificamente, pretendiam revisitar as regras relativas a rotulagem (TBT), precaução (SPS) e as exceções gerais aos acordos da OMC (Artigo XX do GATT 94), em particular o esclarecimento da relação entre as Convenções Ambientais (MEAs – “*Multilateral Environmental Agreements*”) e as regras da Organização. Os argumentos destes países baseavam-se, primordialmente, na falta de previsibilidade do sistema em caso de disputas comerciais que envolvessem medidas comerciais tomadas no âmbito de MEAs, dado o risco potencial da incompatibilidade entre as agendas comercial e ambiental. Caberia tão somente aos Membros, (e não ao Órgão de Solução de Controvérsias) esclarecer as regras de modo a se eliminarem eventuais ambigüidades. A inclusão do tema na pauta da IV Conferência Ministerial serviu para responder às pressões não só dos grupos ambientais, mas também dos consumidores, cada vez mais preocupados com a qualidade dos alimentos e seu vínculo com o comércio, a exemplo da controvérsia causada com a moratória aplicada pela UE contra a importação de transgênicos.

Por outro lado, a vasta maioria dos países, entre os quais todos os países em desenvolvimento, os EUA, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, sustentavam a idéia de que a relação entre comércio e meio ambiente da OMC é satisfatória, não havendo necessidade de se proceder a um maior esclarecimento. Na opinião desses países, o delicado equilíbrio alcançado na Rodada Uruguai não deveria ser perturbado com a reabertura de questões de difícil equacionamento, tais como precaução, método e processo de produção ('PPM') e a consistência das medidas comerciais tomadas no âmbito dos MEAs (ou até mesmo unilateralmente) com as regras da OMC.

Havia fortes suspeitas quanto às verdadeiras intenções dos europeus em relação às propostas sobre meio ambiente. Ainda que sob alegada justificativa não-protetionista, o real objetivo da União Européia consistiria em flexibilizar as regras da OMC de forma a acomodar preocupações 'ambientais' e 'sociais' (como o direito do consumidor de ter acesso à informação via regulamentação do Estado), e evitar, assim, potencial questionamento de sua política ambiental com incidência comercial no sistema de solução de controvérsia. Temia-se que, a prevalecer o ponto de vista europeu, os benefícios advindos de futuros avanços na área de liberalização agrícola ou industrial pudessem vir a ser anulados em virtude da imposição de barreiras não-tarifárias de natureza ambiental. Mesmo os EUA, grandes defensores da inclusão do tema ambiental no GATT/OMC (vide questão dos atum-golfinho, tartarugas-camarão, bem como o caso sobre gasolina contra o Brasil), não demonstraram grande entusiasmo pelo estabelecimento de regras que dessem margem muito ampla a medidas de precaução, baseados em sua própria experiência em contenciosos com a UE ("*hormone-beef*").

Caberia questionar, também, a concepção de que, ao buscar a ampliação da "flexibilidade ambiental" na OMC, os proponentes estariam lutando pela causa ambiental. O real comprometimento com a causa ambiental mede-se pela efetiva implementação dos compromissos assumidos ao amparo das convenções ambientais, e não pela tentativa de se mudarem as regras da OMC. A Organização não deve ser vista como o "inimigo" natural dos ambientalistas, sobretudo à luz da jurisprudência recente. Ao contrário, o aumento dos fluxos de comércio, propiciado pela liberalização comercial, tende a gerar os recursos necessários à promoção do desenvolvimento sustentável. Os países em desenvolvimento são os primeiros a beneficiar-se dessa tendência, na medida em que passam a poder investir, com maior engajamento, em programas de controle ambiental. Com efeito, juntamente com os altos padrões de consumo sustentados pelas sociedades mais ricas, a pobreza constitui um dos maiores inimigos da preservação ambiental. Assim, a defesa da causa ambiental deve incorporar a causa do combate à pobreza. Para tanto, é necessário aumentar o acesso a mercados, sobretudo para os produtos em que os países em desenvolvimento detêm maior vantagem comparativa.

As negociações sobre comércio e meio ambiente lançadas em Doha compreendem três áreas: 1) esclarecimento sobre a relação entre as 'obrigações comerciais específicas' tomadas no âmbito dos Acordos Ambientais Multilaterais (MEAs) e as regras da OMC; 2) arranjos institucionais para o intercâmbio de informações entre os Secretariados dos MEAs e os comitês específicos da OMC, bem como critérios para a admissão de observadores; e 3) redução e eliminação das tarifas e barreiras não-tarifárias para os produtos e serviços ambientais. Das três, a mais complexa e que implica mais riscos em termos de alteração do quadro normativo da OMC é a primeira. A segunda já se tornou, de certa forma, uma prática consolidada no CTE, ainda que existam problemas específicos com relação à admissão de alguns Secretariados, como o da Convenção de Diversidade Biológica. Já a terceira, em razão da "interface" com a área de acesso a mercados, tem sido considerada no âmbito dos dois respectivos órgãos negociadores, a saber, o grupo sobre o acesso a mercados para produtos não-agrícolas e o grupo sobre serviços.

Nossa postura, até certo ponto, tem-se pautado pelo lema “se não está quebrado, não conserte”

O principal tema em negociação refere-se à relação entre as regras multilaterais de comércio e as obrigações comerciais específicas contidas nos MEAs, e os possíveis conflitos entre as duas ordens jurídicas. As discussões sobre a questão, no momento, estão concentradas na definição de “obrigações comerciais específicas” e sua relação com as regras de comércio internacional. De um lado, capitaneadas pela União Européia, encontram-se as delegações que propõem uma definição ampla para o termo, que incluiria as chamadas “obrigações de resultado”. Segundo a proposta defendida por esses países, qualquer medida adotada por um país com o propósito de cumprir com o objetivo de determinado acordo ambiental, ainda que não esteja explícita no mesmo (“obrigações de resultado”), seria considerada automaticamente compatível com as disciplinas da OMC. A aceitação deste enfoque implicaria, na prática, conceder “carta branca” para a adoção de medidas sem a comprovação científica adequada, com suposto propósito de proteção do meio ambiente, que poderiam restringir injustificadamente o comércio.

Outras delegações, entre elas o Brasil, os Estados Unidos e a Austrália, defendem um enfoque mais pragmático para o tratamento da questão no CTE, de modo a evitar generalizações, centrando-se na comparação, caso a caso, entre os dispositivos comerciais nos MEAs e as regras da OMC. A posição defendida pelo Brasil e outros países em desenvolvimento na relação entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Acordo TRIPS (“Trade-related aspects of intellectual property rights”) é exemplo deste tipo de enfoque. Para muitos países, não haveria, “a priori”, conflito entre os dois sistemas jurídicos que justificasse a necessidade de modificar as atuais regras da OMC, em especial o Artigo XX do GATT.

A problemática dos MEAs tem sido extensamente discutida no CTE durante os dois primeiros anos de sua existência. De uma maneira geral, o equacionamento dos problemas ambientais relacionados a comércio, mediante a via multilateral, já é admitido pelos estados membros. Um exemplo deste enfoque seria a recomendação do Órgão de Apelação no caso dos ‘camarões e tartarugas’, no sentido de que os EUA e a Malásia buscassem um arranjo institucional definitivo, que envolvesse todas as Partes interessadas, para a preservação e conservação das tartarugas marinhas. No entanto, alguns países continuam a ter dúvidas quanto à efetividade e às implicações de se institucionalizarem pareceres favoráveis à causa ambiental nas regras da OMC.

Algumas questões deveriam ser, de início, equacionadas, como a definição de um MEA. Sugerem-se, por exemplo, alguns critérios: a) aberto à participação a todos os países interessados; b) representação equilibrada em termos de região e de nível de desenvolvimento econômico; e c) representação adequada dos países consumidores e produtores do bem coberto pelo MEA.

Outro problema mencionado na Declaração de Doha refere-se ao fato de que o parágrafo sobre o esclarecimento entre as regras da OMC e as ‘obrigações comerciais específicas’ contidas nos MEAs faz clara ressalva aos países não membros do “acordo em questão”. Como se sabe, os EUA não aderiram a vários instrumentos ambientais, tais como a Convenção de Basileia sobre Resíduos Perigosos e o Protocolo de Quioto, ao contrário de vários países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, que são partes de várias convenções ambientais, estando portanto sujeitos a compromissos específicos na matéria. Na eventualidade de as negociações na OMC sobre este ponto concreto evoluírem no sentido do estabelecimento de compromissos efetivos em matéria de ‘obrigações comerciais específicas’ no âmbito de certos MEAs, estes aplicar-se-ão tão-somente a número delimitado de países (as partes dos MEAs), criando-se, na prática, um sistema dual de obrigações e regras diferenciadas conforme a adesão aos instrumentos ambientais.

Os países considerados “em dia” com suas obrigações ambientais, por fazerem parte dos MEAs, ver-se-iam, portanto, penalizados ao terem compromissos acrescidos na OMC. Desnecessário mencionar que este resultado hipotético acabaria acarretando o efeito contrário ao desejado, atuando na prática como desincentivo a que os países adiram a instrumentos ambientais, e podendo, inclusive, levar outros países a denunciarem os existentes.

3. INTERESSES DO BRASIL

A posição do Brasil em matéria de comércio e meio ambiente caracteriza-se por um enfoque equilibrado. Temos afirmado, no CTE e em outros foros, satisfação com as regras atuais, as quais se afiguram capazes de acomodar os objetivos ligados ao meio ambiente, sem descuidar das preocupações voltadas para a continuação da liberalização comercial. O equilíbrio é delicado, tem sido observado pelos membros e confirmado pelo mecanismo de solução de controvérsias (“camarão-tartaruga”/“amianto”), o qual tem demonstrado sensibilidade política com relação ao crescente interesse da opinião pública pelos temas ambientais. Nossa postura, até certo ponto, tem-se pautado pelo lema “se não está quebrado, não conserte” (ou, em sua versão inglesa, mais conhecida, “*if it ain't broke, don't fix it*”).

No entanto, em vista das negociações lançadas em Doha, poderia ser de interesse do Brasil demonstrar a importância atribuída ao tema ambiental pelo Governo. Essa postura mais ofensiva poderá ser instrumental, inclusive, para colocar a nu a contradição entre a posição supostamente pró-ambientalista na OMC de certos parceiros desenvolvidos e a implementação insatisfatória de muitos compromissos assumidos por estes no marco dos MEAs. A melhor forma de se promover o objetivo do desenvolvimento sustentável pareceria ser mediante o fortalecimento da agenda ambiental, com ênfase nas medidas positivas, e não nas negativas. Idealmente, as diferentes controvérsias ambientais deveriam ser resolvidas nos MEAs. A ação na OMC deveria ser circunscrita a casos específicos, que não logrem equacionamento na esfera dos acordos ambientais, e na medida em que comportem uma clara vertente comercial, com um potencial conflito entre as duas ordens jurídicas.

Ao mesmo tempo, será necessário um exercício mais prospectivo, em termos das implicações jurídicas, para o sistema multilateral de comércio, de se criar uma exceção, nas regras da OMC, para as obrigações comerciais específicas tomadas ao amparo de determinados MEAs (independente da forma que possa vir a assumir - emenda, código interpretativo, código de boa conduta, mecanismo consultivo). Uma das preocupações que se deve ter presente seria o impacto desta eventual exceção sobre as medidas unilaterais ambientais, na medida em que esta poderia representar precedente significativo para iniciativas extraterritoriais, com base em argumentos voltados para a conservação ambiental. Não se deve perder de vista, tampouco, a distinção entre as medidas comerciais permitidas nos MEAs e sua implementação em casos concretos. A exceção, caso criada, não poderia nunca prescindir do exame ao abrigo do ‘chapeau’ do Artigo XX do GATT 94 (que determina que medidas ambientais não devem ser aplicadas de maneira a constituir discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevaleçam as mesmas condições, ou restrição disfarçada ao comércio internacional). Será necessário, ainda, ter presente a relação entre as negociações agrícolas e aquelas sobre comércio e meio ambiente. Eventual progresso nas primeiras poderia vir a ser solapado pela imposição de barreiras de cunho ambiental. Recentes indicações do interesse da UE de inserir o tema de rotulagem ambiental nas negociações, durante a V Conferência Ministerial, demonstra sua possível intenção de buscar anular eventuais ganhos em acesso a mercados com a imposição de barreiras técnicas ao comércio. ■