

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Maria Claudia B.O.Drummond¹

1 Introdução

A questão da relação entre o meio ambiente e o comércio internacional ganhou importância a partir da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Podiam ser observados, àquela época, dois processos que se desenvolviam simultaneamente. Ao mesmo tempo em que se discutiam formas e mecanismos por meio dos quais se pudesse preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável, buscava-se também, com grande intensidade, a dinamização do comércio internacional, com a abertura de mercados e o livre comércio, no contexto de vários foros negociadores internacionais, como a Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC); o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement* – NAFTA); o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Como resultado dessas discussões, evidenciou-se a existência de forte vínculo entre os processos de produção e o meio ambiente. Com efeito, as questões ambientais podem influir extraordinariamente na competitividade dos produtos no mercado internacional ao gerarem exigências e condições que deverão ser atendidas pelos bens produzidos por empresas que aspirem a buscar um alto nível de qualidade ambiental para os seus produtos.

Por outro lado, os aspectos ambientais poderão influir no comércio do ponto de vista da competitividade dos produtos no mercado internacional, quando se levam em conta, por exemplo, os custos de adequação dos bens a regulamentos e normas, bem como a

¹ Doutora em História das Relações Internacionais (2005) e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, ambos pela Universidade de Brasília (1995). Consultora Legislativa do Senado Federal.

preferência de consumidores por produtos ambientalmente corretos, tanto no plano nacional como no internacional.

Esse trabalho trata do comércio internacional e seus possíveis impactos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, bem como da legislação internacional, já produzida a esse respeito. Discute também até que ponto estariam as regras ambientais, como argumentam alguns, sendo utilizadas pelos países desenvolvidos como pretexto e justificativa para a aplicação de medidas restritivas ao comércio e danosas às exportações provenientes de países em desenvolvimento.

2 Comércio internacional e desenvolvimento sustentável

O debate sobre a relação entre o comércio internacional e o meio ambiente vem ganhando crescente atenção no cenário internacional, em particular a partir do momento em que cientistas passaram a alertar governos e sociedade civil sobre os possíveis impactos, sobre o Planeta, do formidável aumento da poluição atmosférica; da poluição transfronteiriça e da poluição de rios e mares.

São problemas que não comportam tratamento apenas em âmbito nacional, porquanto produzem consequências cujos efeitos se fazem sentir muito além das fronteiras nacionais.

Na realidade, no contexto do esforço empreendido pelos países vitoriosos na Segunda Guerra Mundial, de desregulamentação do comércio internacional e de abertura dos mercados, foi acordado, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (*General Agreement on Trade and Tariffs – GATT*) um conjunto de normas que deixaram de contemplar a questão da preservação ambiental. Assim, várias regras comerciais foram criadas antes que a preocupação com o meio ambiente se tornasse global e que a profunda interdependência existente entre os diversos subsistemas houvesse sido cientificamente comprovada.

Assim, a conexão entre comércio internacional e meio ambiente tornou-se tema polêmico, porquanto para os defensores da expansão do comércio internacional a proliferação de leis e acordos internacionais ambientais seria danosa ao livre comércio. Para os países em

desenvolvimento a situação afigurava-se particularmente dramática, vez que as normas ambientais poderiam dificultar o acesso de seus produtos aos mercados e diminuir a competitividade de países que não dispunham da tecnologia necessária ao atendimento das normas ambientais. Poderiam, ainda, significar barreiras disfarçadas à entrada de certos produtos em determinados países.

Por outro lado, aqueles que defendiam o meio ambiente, acreditavam que o livre comércio geraria graves problemas ambientais, com os países sacrificando as normas de proteção ambiental em prol de maior ganho em competitividade para os seus produtos e até mesmo levando à realocação produtiva, isto é, as empresas de Estados com forte regulamentação ambiental acabariam por migrar para países cuja legislação fosse menos rigorosa no tocante à preservação do meio ambiente.

Ao início da década de 1970 já se reconhecia a ligação entre comércio e proteção ambiental, tanto no que diz respeito aos impactos das políticas ambientalistas sobre o comércio, como no que se refere ao papel do comércio na degradação ambiental. Tal preocupação daria origem à iniciativa das Nações Unidas (ONU) no sentido de convocar uma grande conferência sobre o tema, a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972.

Por sua vez, o Secretariado do GATT produzira documento denominado “Controle da Poluição Industrial e Comércio Internacional”, destinado a analisar as implicações das políticas de proteção ambiental para o comércio internacional, o que refletia a preocupação, por parte da indústria exportadora, de que tais políticas se tornassem, na prática, barreiras e restrições ao comércio internacional².

² Ver Pires, Camila Faria Braga *Comércio e Meio Ambiente e a Organização Mundial do Comércio*. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/COM%20C9RCIO%20E%20MEIO%20AMBIENTE%20E%20A%20ORGANIZA%20C7%20C3O%20MUNDIAL%20DO%20COM%20C9RCIO%20Camila%20Pires.pdf>. Acesso em 30/5/2012.

Também no início da década de 1970, um grupo de cientistas e intelectuais independentes, denominado “Clube de Roma”³, realizou estudos sobre os sistemas de produção e a sua sustentabilidade, que resultaram na publicação de relatório denominado “Os Limites do Crescimento” (São Paulo, 1972, Editora Perspectiva), que concluiu que a manutenção das taxas de crescimento populacional e do produto mundial bruto, da produção de alimentos e fertilizantes, do consumo de recursos não renováveis (minérios e combustíveis) e de energia, e da poluição ambiental por gases, chuva ácida, metais pesados e resíduos de produção agrícola e industrial levaria ao desequilíbrio e até mesmo a um colapso total do Planeta. Esse exercício, ao postular a adoção de metas de menor crescimento, ignorando a divisão entre ricos e pobres, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, revelou-se, segundo muitos críticos, inócua e improdutivo no que concernia ao oferecimento de soluções e propostas alternativas⁴.

Após a Conferência de Estocolmo, um novo conceito, de autoria de Maurice Strong, viria a iluminar os debates sobre crescimento econômico e meio ambiente: trata-se do conceito de ecodesenvolvimento, que consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer a natureza.

Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU de 1983 criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland, cujo relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, tinha como objetivo: “Propor estratégias ambientais de longo prazo para se obter um *desenvolvimento sustentável* por volta do ano 2000 e daí em diante; recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior *cooperação* entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à *consecução de objetivos comuns e interligados* que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento; (...)”.

³ Fazem parte do Clube de Roma, pelo Brasil, os Professores Heitor Gurgulino de Souza, Helio Jaguaribe, Cândido Mendes de Almeida e Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

⁴ Ver Rattner, Henrique “Limites do Crescimento – último alerta”. In *Revista Espaço Acadêmico*, nº 88, setembro de 2008, em: <http://www.espacoacademico.com.br/088/88rattner.htm>. Acesso em 24/5//2012.

O Relatório Brundtland teve o mérito de haver estabelecido cabalmente a relação entre crescimento econômico, desenvolvimento social e meio ambiente, mostrando que não há como lidar com a proteção ambiental sem atuar na redução da pobreza e no crescimento econômico. Pobreza, crescimento econômico e meio ambiente estão intimamente ligados. Sobre esse fundamento assenta-se o conceito de desenvolvimento sustentável, que implica crescimento e desenvolvimento, sem comprometer a natureza, de forma a garantir a qualidade do meio ambiente também para as gerações futuras.

A partir daí, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser a principal referência para a formulação de políticas econômicas e ambientais.

3 Comércio internacional e meio ambiente: aspectos econômicos

O desafio de se adequar o comércio internacional e os modos de produção dos bens que o alimentam a uma economia sustentável, no longo prazo, tornou-se mais complexo após a globalização das economias e o aumento dos fluxos comerciais a partir dos anos 1990, com o crescimento das exportações, particularmente dos países em desenvolvimento, o que, no entanto, não significou redução da pobreza ou maior proteção aos ecossistemas.

Em seu segundo Capítulo, o relatório “Nosso Futuro Comum” define genericamente o desenvolvimento sustentável como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. E a seguir lembra que essa modalidade de desenvolvimento encerra dois conceitos-chaves: o “de necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade”; e “a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras”.

E, “ao definirem os objetivos do desenvolvimento econômico e social”, prossegue o relatório, “é preciso levar em conta sua sustentabilidade em todos os países – desenvolvidos ou em desenvolvimento, com economia de mercado ou de planejamento central”. Mas, sabiamente, o Nosso Futuro Comum lembra que “haverá muitas interpretações, mas todas elas

terão características comuns e devem derivar de um consenso quanto ao conceito básico de desenvolvimento sustentável e quanto a uma série de estratégias necessárias para sua consecução”.

O conceito viria a ser novamente discutido em 1992, durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, no Rio de Janeiro. O simples fato de se estar discutindo a questão ambiental em conexão com o objetivo do desenvolvimento, meta da qual os países do Terceiro Mundo não abririam mão, como é óbvio, representou um divisor de águas.

Assim, a Conferência do Rio aprovou dois tratados internacionais (a Convenção sobre Alteração Climática e a Convenção sobre Diversidade Biológica) e ainda três documentos internacionais (a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre o Manejo das Florestas e a Agenda 21). Este último documento é um plano abrangente de ação com vistas ao desenvolvimento sustentável em todo o mundo até o século XXI. A Rio-92 simbolizou o alcance de um consenso mundial em torno do conceito básico de desenvolvimento sustentável, como proposto pelo relatório Nosso Futuro Comum⁵.

No caso específico do Brasil, a vinculação entre comércio e meio ambiente entrou na agenda de empresas exportadoras de vários setores a partir da introdução, nos mercados dos países desenvolvidos (e principalmente na União Europeia), de padrões ambientais compulsórios ou voluntários, percebidos pelas empresas como capazes de produzir impactos sobre sua competitividade e condições de acesso aos seus mercados de exportação. Essas questões interessavam principalmente a empresas exportadoras dos setores de celulose e papel, têxtil e calçados, que enfrentavam a introdução de esquemas de certificação voluntária, como os *eco-labels*. Já na primeira metade dos anos 1990, empresas exportadoras do setor de celulose integravam a variável ambiental às suas estratégias de crescimento. Da mesma maneira, as empresas com forte coeficiente exportador mostraram-se mais abertas à

⁵ Ver Almeida Jr, José Maria G. *Um Novo Paradigma de Desenvolvimento Sustentável*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, setembro, 2000. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/002463.pdf>. Acesso em 26/5//2012.

introdução de inovações por força dos novos requisitos ambientais assumindo também postura mais ativa no controle de emissões e de outras formas de degradação do meio ambiente. Tais inovações respondiam a normas e regulações impostas pelos países desenvolvidos ou por exigências contratuais dos importadores⁶.

Segundo Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios, os países e o setor produtivo estão caminhando para a completa internalização dos custos da proteção ambiental, implicando mudança nos padrões de produção e consumo e, conseqüentemente, de comércio. Ao empresário, cabe a decisão quanto à adoção ou não de certas normas técnicas de proteção ambiental. Porém, do ponto de vista da sobrevivência no mercado, o atendimento a certos padrões e requisitos ambientais é praticamente obrigatório⁷.

Visto que tais requisitos tendem a ser, em um mundo globalizado, definidos no âmbito de foros negociadores internacionais, cabe aos governantes estimular a participação, nesse processo, dos setores produtivos e segmentos sociais interessados.

4 Comércio internacional e as cláusulas sociais

A partir da Rodada Uruguaí tomou força a ideia de associar determinadas condições – chamadas de cláusulas sociais – aos acordos de comércio internacional. Pretendia-se utilizar tais mecanismos de negociação com o objetivo de buscar a eliminação do trabalho infantil e de promover a proteção aos trabalhadores em geral. Ao mesmo tempo, as cláusulas sociais poderiam ser utilizadas com o intuito de impedir que países com baixo nível de respeito às condições de trabalho obtivessem vantagens comerciais explorando seus trabalhadores.

Entre as cláusulas sociais passaram a figurar também exigências ambientais. Na década de 1990, época em que eram negociados vários acordos comerciais, preocupava aos negociadores brasileiros a exigência, feita pelos países desenvolvidos, de inserção da chamada “cláusula social” nos documentos em negociação, sob o pretexto da proteção do

⁶ Ver Veiga, Pedro da Motta e Rios, Sandra Polônia, *A crescente importância do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2009.

⁷ Ver Veiga, Pedro da Motta e Rios, Sandra Polônia, *ibid*, *op. cit.*

meio ambiente e dos direitos humanos e trabalhistas. O Brasil tem sido tradicionalmente um dos mais ardentes críticos da vinculação, nas negociações comerciais, dos temas de comércio (e investimento) a questões ambientais e trabalhistas ou sociais. Como observam Motta Veiga e Rios, a posição oficial do Brasil manteve continuidade notável, sob governos de diferentes orientações políticas⁸. Até mesmo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), conquanto favorecesse a adoção da cláusula social, mantinha certas reservas, pois temia o seu uso por parte dos países desenvolvidos como barreiras protecionistas.

Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que o governo brasileiro passou, ainda durante a década de 1990, a adotar políticas voltadas para a preservação do meio ambiente e associadas à produção e ao comércio. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, formulou sua política ambiental, condicionando o seu financiamento a projetos de investimento ao cumprimento dos requisitos legais na área de meio ambiente. Também as estratégias empresariais em setores como o de celulose e papel, painéis de madeira, ferro-gusa e siderurgia, passaram a levar em conta as políticas florestais adotadas pelos governos federal e estaduais.

Na área social e trabalhista, o governo federal passou a preocupar-se com o cumprimento, em nosso país, dos dispositivos consagrados pelas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Adotou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, implementado pelos estados e municípios, que tem por objetivo retirar crianças e adolescentes, com idade de sete a quinze anos, de atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes, tais como definidas pela legislação doméstica e pela Convenção 182 da OIT⁹.

⁸ *Ibid, op. cit.*

⁹ “Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação”. Ver em <http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/conv182.php>. Acesso em 29/5//2012.

5 Legislação ambiental internacional e comércio internacional

O Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE) da OMC, tem a seu cargo compatibilizar as regras contidas no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e no Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), ambos celebrados no âmbito da OMC, com as regras consagradas pelos principais instrumentos internacionais de proteção ambiental que contém dispositivos relacionados ao comércio.

Esses instrumentos são os seguintes: a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (CITES), firmada em 1975, que tem o intuito de preservar as espécies da fauna e da flora em vias de extinção; o Protocolo de Montreal (1989), que busca reduzir a emissão de gases que provocam o estreitamento da camada de ozônio; a Convenção de Basileia (1993), que tem por objetivo controlar os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação; e o Protocolo de Quioto (1997), para a redução da emissão de gases que provocam o efeito estufa¹⁰.

A visão oficial brasileira sobre os dois acordos da OMC é positiva quanto à eficácia das regras e do acionamento da Organização em controvérsias envolvendo os seus dispositivos. Por outro lado, as normas e regulamentos técnicos são percebidos como barreiras técnicas às exportações brasileiras, que os países importadores frequentemente tornam mais rigorosos, muitas vezes sem a necessária comunicação prévia que permita ao exportador efetuar as mudanças necessárias à adequação do produto aos novos requisitos. Ademais, há queixas no sentido de que são impostas exigências ao produto importado que não vigoram em

¹⁰ Firmino, Rafaelle Gomes e Fonseca, Márcia Batista, “Uma Discussão da Questão Ambiental no Comércio Internacional”. Trabalho apresentado no Décimo Encontro de Iniciação à Docência, Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <http://www.prac.ufpb.br/anais/IXEnex/iniciacao/documentos/anais/5.MEIOAMBIENTE/5CCSADEMT01.pdf>. Acesso em 29/5/2012.

relação ao produto doméstico e, ademais, que não são levadas em conta as diferenças climáticas entre país exportador e país importador¹¹.

Caberia mencionar, ainda, de maneira não exaustiva, outros instrumentos internacionais de regulação do comércio, celebrados com o fito de proteger o meio ambiente de substâncias tóxicas ou perigosas, como a Convenção sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos – Convenção de Basileia (1989), a Convenção Africana sobre o Banimento da Importação e Controle do Movimento e Gerenciamento de Resíduos Perigosos Transfronteiriços (1991) e a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio para o Comércio Internacional de Determinadas Substâncias Químicas e Pesticidas Perigosos (1998).

No âmbito regional, cabe mencionar o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul¹², que reafirmou os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, comprometendo-se a atuar em concordância com os mesmos no marco do Tratado de Assunção. Ademais, o Subgrupo de Trabalho nº 6, sobre Meio Ambiente, que integra a estrutura institucional do Mercosul, debruça-se sobre temas referentes ao comércio e ao meio ambiente, como restrições não tarifárias relacionadas a meio ambiente e determinação de seu tratamento; competitividade e meio ambiente, com a avaliação do processo produtivo para assegurar condições equânimes de proteção ambiental e de competitividade entre os Estados Partes do bloco e entre esses e terceiros países e agrupamentos regionais; normas internacionais de gestão ambiental (ISO 14.000¹³) mediante o acompanhamento do processo de elaboração, discussão, definição e implementação da série e análise dos impactos de sua aplicação na competitividade dos produtos do Mercosul no mercado internacional.

¹¹ Ver Almeida, Luciana Togeiro e Presser, Mario Ferreira. *Os Acordos SPS e TBT da OMC: uma avaliação das necessidades de capacitação técnica para o desenvolvimento sustentável no Brasil*. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/v_en/Mesa4/7.pdf. Acesso em 29/5/2012.

¹² MERCOSUL/CMC/DEC. No 02/01. Disponível em: <http://www.mercosur.org.uy>. Acesso em 29/5/2012.

¹³ A International Organization for Standardization (ISO) é uma federação mundial composta por entidades de normalização de mais de 110 países, com sede em Genebra. Foi fundada em 1947 para promover o desenvolvimento de normas internacionais na indústria, comércio e serviços. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), fundada em 1940, representa o Brasil na ISO. Como fundadora e associada da ISO, a ABNT tem direito a voto no fórum internacional de normalização.

6 Considerações finais

As questões relacionadas ao comércio multilateral têm implicações imensas para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o comércio internacional atuou como o grande vetor de introdução de temas ambientais nas agendas de atores fortemente vinculados aos mercados externos por meio das exportações.

A sociedade, por sua vez, tornou-se mais exigente no que diz respeito à observação de critérios ambientais na produção, visto que os problemas ambientais vêm se tornando mais críticos, com o esgotamento de matérias primas, a situação do abastecimento de água e a questão da destinação de resíduos e a preservação de bens culturais. Assim, as variáveis ambientais adquiriram considerável valor de mercado na economia globalizada, com maior procura por produtos ambientalmente corretos.

A economia global de mercado, como existe atualmente, não protege o meio ambiente e não beneficia metade da população mundial. Um desafio básico é a criação de sistemas globais de governança que harmonizem o mercado de forma mais efetiva com a proteção ambiental.

A posição oficial do Brasil na vindoura conferência Rio+20 contempla a adoção do desenvolvimento sustentável como modelo mundial de crescimento, com o estabelecimento, ademais, de metas de sustentabilidade. Tais metas referem-se à redução de emissões nos transportes, eficiência energética e uso da água e de energias renováveis, entre outras que impactam a produção e o comércio e cuja implementação passaria a ser monitorada após a conferência.