

O desenvolvimento sustentável e sua regulamentação no direito internacional

Oscar Valente Cardoso

Sumário

1. Introdução. 2. Direito e desenvolvimento no sistema internacional de comércio. 3. O desenvolvimento sustentável e a atuação dos sujeitos de direito internacional. 4. Considerações finais.

1. Introdução

A integração econômica internacional, em blocos econômicos ou de forma multilateral, é um fenômeno atual. Sua conceituação contemporânea tem raízes no século XIX, porém, sua construção ocorre principalmente após a Segunda Guerra Mundial, em face do surgimento de novas teorias e definições para o Estado, suas funções, necessidades e soberania.

Basicamente, os países se interessam pela integração econômica para alcançar resultados que, isoladamente, não obteriam, ou para reduzir os obstáculos existentes na busca de seus objetivos. Conseqüentemente, sua primeira meta costuma ser a livre circulação de bens, e suas finalidades se ampliam na medida em que os objetivos são atingidos, tornando-se mais complexas e passando a abranger outras áreas além da comercial. Em síntese, as atuais relações internacionais de integração econômica estão embasadas na liberdade de circulação (de bens, pessoas, serviços, capitais) e na igualdade de acesso (livre concorrência).

Oscar Valente Cardoso é juiz federal substituto do Juizado Especial Federal Cível de Chapecó/SC. Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Público pelo IJUFE/UNIVALI.

Todavia, a ampliação do comércio é um meio para alcançar os fins pretendidos, e não o objetivo da integração; da mesma forma, a integração econômica internacional constitui um meio para se obter o desenvolvimento econômico, social, político e democrático (entre outras formas), não sendo ela própria um fim sobre si mesma.

Ao lado do fenômeno da integração está a cooperação internacional, apoiada no auxílio mútuo, com o objetivo de criar condições para que, na impossibilidade de se suprimir as diferenças existentes entre os países, estas sejam diminuídas ou se evite a sua ampliação.

Diante dessa moderna tendência de inter-relação entre os Estados, e considerando que a evolução não se restringe ao crescimento econômico, importa saber as conseqüências das negociações realizadas no sistema internacional de comércio sobre as relações internacionais; mais especificamente de que maneira elas afetam o meio ambiente.

Para tanto, serão analisadas a função e o impacto das regras do comércio internacional sobre o desenvolvimento sustentável, por meio do estudo do tratamento dispensado pela regulamentação a esse incremento e ao meio ambiente, sob uma perspectiva sistêmica e não excludente de coexistência dos aspectos econômico e ecológico.

Adverte-se desde já que qualquer tentativa de classificação dos temas em estudo é insuficiente para explicá-los em todas as suas formas de manifestação, além de transitória, pois a integração econômica e o desenvolvimento sustentável ainda estão em constante progresso e mutação. Assim, as dificuldades iniciam-se com a tentativa de reunir características comuns e explicar fenômenos ainda não consolidados, em construção, que produzem conseqüências e sofrem a influência das mais variadas áreas de conhecimento.

Tais questões, contudo, constituem estímulos ao seu estudo, a fim de tentar contribuir para o levantamento de suas

características comuns, fundamentos e efeitos, bem como da sua atual relevância no cenário internacional.

2. Direito e desenvolvimento no sistema internacional de comércio

Conforme ressaltado, a integração econômica internacional teve impulso após a Segunda Guerra Mundial. Findo o conflito, o mundo dividiu-se em duas grandes áreas políticas, econômicas e ideológicas, lideradas, respectivamente, por Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, surgindo o período da Guerra Fria. Com o fim desta¹, teve início um debate sobre a criação de novos mecanismos de regulamentação comercial, a proliferação dos blocos regionais e a consolidação de um novo modelo econômico, o pós-fordismo, também chamado de modelo de acumulação flexível², baseado na flexibilização, na desregulamentação econômica, em novas formas de organização do trabalho e em um novo padrão de acumulação, causando o aumento do distanciamento entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Igualmente após a queda do Muro de Berlim, a teoria neoliberal expandiu-se por todo o planeta, baseada no Estado mínimo, a partir da privatização das empresas estatais e da flexibilização dos direitos trabalhistas, e na abertura das economias, resultando na internacionalização das relações econômicas.

Conseqüentemente, o mercado mundial também se expandiu, com a redução e a eliminação de barreiras comerciais. Em

¹ Costuma-se apontar o ano de 1991, logo após a queda do Muro de Berlim, como o colapso final do império russo e o encerramento de um conflito ideológico, político, social e econômico que perdurou por quase cinquenta anos (Cf. TELO, 1996, p. 114-144).

² Tem essa denominação em virtude de substituir a padronização do fordismo, no qual havia um modo padronizado de produção de bens em larga escala (que exigia a especialização), pela flexibilização da produção, por meio do uso da tecnologia e da não-especialização dos trabalhadores, resultando na produção variada e em menor escala.

decorrência dos citados fatos históricos e das alterações por eles desencadeadas, os Estados tiveram que se adaptar à nova ordem das relações internacionais, sendo que os meios utilizados para participar ativamente nesse cenário consistem na integração regional e no sistema multilateral de comércio.

A integração regional, na forma em que atualmente se apresenta, surgiu quase que simultaneamente com o sistema multilateral de comércio, como uma “alternativa não excludente” deste, a fim de diminuir a dependência dos países menos desenvolvidos e em virtude da facilidade na negociação entre uma quantidade menor e mais próxima de Estados.

Além da ampliação da quantidade de acordos regionais, houve um aprofundamento no nível de integração dos blocos econômicos até então existentes, seja pelo avanço nas etapas de integração econômica regional, seja pela ampliação do número de signatários, principalmente com a formação da União Européia. Como fundamento da importância de tais acordos, no dia 1º de janeiro de 1995, marco inicial da OMC, praticamente todos os Estados que a constituíram integravam um bloco regional, com as exceções de Hong Kong e Japão. Na década de 1990, iniciou-se a transposição do sistema multilateral de comércio como padrão para a divisão da economia mundial em blocos regionais. Em julho de 2005, apenas a Mongólia não fazia parte de um bloco regional. Esses acordos multiplicaram-se nos últimos dez anos, passando de cento e vinte e quatro, em 1994, para mais de trezentos na atualidade.

Percebe-se a proliferação dos blocos regionais, principalmente a partir da constituição da OMC em 1995, que se viu compelida a criar um Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio em fevereiro de 1996, o qual ainda hoje não conseguiu analisar todos os acordos notificados à instituição. Em julho de 2005, trezentos e trinta acordos regionais haviam sido

notificados; estima-se que, em 2010, já se tenha atingido a quantia de quatrocentos. Destaca-se, ainda, que a OMC não distingue os blocos regionais dos meros acordos de preferências regionais, ou de acordos comerciais bilaterais, motivo pelo qual todos estão incluídos nessa quantia e na perspectiva citadas.

Tamanha é a importância e a projeção dos blocos regionais na atualidade que se afirma que, em breve, constituirão o centro do mundo, pois em torno de dois ou três grandes territórios integrados irão girar as principais questões econômicas, políticas, sócio-culturais e ideológicas³.

Por sua vez, atualmente se destaca a existência de quatro subsistemas internacionais que formam o sistema mundial de comércio, em conjunto com as leis de cada país: a) multilateral, abrangendo as regras multilaterais de comércio criadas a partir do GATT 1947; b) de derrogações das regras do GATT, consubstanciado nos arranjos especiais das áreas têxtil e agrícola, entre outros, bem como nos acordos de restrições voluntárias às exportações de aço, automóveis, produtos eletrônicos, semicondutores e outros bens; c) acordos preferenciais regionais; d) e áreas de interação entre comércio internacional e outras políticas domésticas, como de competição, antitruste, investimentos, ambiental, trabalhista e propriedade intelectual, entre outros (Cf. THORSTENSEN; NAKANO; LIMA, 1994, p. 32-33).

Também chamado de multilateralismo, o sistema multilateral de comércio sofre influência do processo de globalização, que causou a expansão dos fluxos financeiros internacionais e a transnacionalização da economia interna dos países. Suas origens são recentes, destacando-se três eventos

³ Luís Fernando Nigro Corrêa (2001, p. 86) e Cesare Galvan (1994, p. 123) apontam três grandes blocos em potencial que poderão vir a comandar tais relações: um europeu, um norte-americano e um japonês-asiático. Diante do que se vê na atualidade, dificilmente um bloco sul-americano, ou latino-americano, ocupará posição de destaque no cenário internacional.

importantes para a sua consolidação no comércio internacional, com as criações dos seguintes instrumentos: a) o GATT 1947; b) a Organização Internacional do Comércio (OIC); c) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Baseia-se o sistema multilateral em três pilares principais: a) um código de conduta comercial apoiado no princípio do tratamento nacional e na cláusula da nação mais favorecida, b) a liberação comercial progressiva, c) e um foro para resolver os litígios comerciais e a redução das barreiras comerciais.

O GATT 1947 constitui um marco na multilateralização do comércio, pois foi um tratado internacional firmado por vinte e três países que, na época, representavam 70% do volume comercial internacional, com a finalidade de estabelecer negociações multilaterais para diminuir as barreiras comerciais. As negociações para sua criação, promovidas pela ONU, perduraram de 1945 a 1947, concluindo-se no dia 18 de novembro de 1947, com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948.

Apesar de ter, inicialmente, um caráter provisório, sobressaiu-se por ser um tratado internacional que durante quase cinquenta anos regulamentou o comércio mundial, período no qual não existiu um organismo internacional incumbido dessa tarefa. Mesmo não sendo formalmente um organismo internacional, na prática, possuía sede em Genebra, e por meio de sua aplicação se alcançou a coordenação e a supervisão das regras do comércio internacional.

Além da provisoriidade inicial, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio também foi caracterizado pela flexibilidade e limitação de seus dispositivos. Flexível justamente por não se tratar de uma instituição, o que lhe permitiu se adaptar às modificações com maior agilidade, e limitado porque de aplicação restrita aos países signatários, o que deixava sua efetiva aplicação na dependência da vontade política destes.

A Rodada Uruguai, última rodada de negociações comerciais multilaterais realizada entre as partes contratantes do GATT 1947, cuja ata final foi assinada em 15 de abril de 1994, teve como principal resultado a criação da OMC. Dessa forma, criou-se uma instituição que substituiu o acordo multilateral até então em vigor, com o objetivo fundamental de garantir a estabilidade e a perenidade do sistema multilateral de comércio, completando, assim, o tripé econômico projetado em *Bretton Woods*.

A OMC distingue-se do GATT 1947 por não permitir que seus signatários escolham os tratados aos quais irão aderir. Para ingressar nos quadros da organização, o país deve se comprometer a ratificar todos os acordos multilaterais firmados em seu âmbito de negociação⁴.

No momento de sua criação, a Organização Mundial do Comércio já regulava 95% dos produtos e serviços comercializados em todo o mundo (Cf. KUNZLER; QUADROS, 1995, p. 78)⁵. As principais negociações realizadas podem ser sintetizadas nos acordos sobre bens (GATT 1994), serviços (GATS), propriedade intelectual (TRIPS), solução de controvérsias e mecanismo de revisão das políticas comerciais.

Entre os avanços iniciais obtidos, destacam-se a redução geral de 40% nas tarifas; o compromisso dos países industrializados em diminuir as tarifas sobre produtos de dez indústrias de relevo, como o aço e os produtos farmacêuticos; a conversão em tarifas das barreiras não-tarifárias sobre alguns setores, destacando-se a agricultura e os produtos têxteis; a estipulação de limitações às exportações subsidiadas; o estabelecimento de leis uniformes nacionais de proteção aos direitos relativos

⁴ O sistema anterior, por permitir aos Estados escolherem quais tratados ratificar, era chamado de "GATT à la carte".

⁵ Entre os motivos para o surgimento da OMC, estavam justamente a necessidade do estabelecimento de regras para a propriedade intelectual e a circulação de serviços (Cf. JACKSON, 2000, p. 44).

à propriedade intelectual e a criação de uma instituição (OMC) com o principal objetivo de monitorar a redução de tarifas negociadas e solucionar litígios entre os países (Cf. CAVES; FRANKEL; JONES, 2001, p. 234-235)⁶.

Diversas Rodadas de Negociação já foram realizadas pela OMC, ressaltando-se recentemente as de: a) Doha, em 2001, na qual se firmou a Agenda de Desenvolvimento de Doha (*Doha Development Agenda*), abrangendo os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento para cumprir os tratados da OMC e dando ênfase à abertura dos mercados agrícolas e de serviços; b) Cancun, em 2003, na qual se buscou verificar os resultados até então obtidos pela Agenda de Doha e implementar seus objetivos; c) e Hong Kong, em 2005, reafirmando-se as declarações e decisões de Doha e renovada a intenção de cumprir os objetivos traçados em tal Rodada.

O aumento da competição, em consequência da ampliação do mercado e do número de empresas, não consiste em efeito necessário da integração econômica. Apesar de a ampliação do mercado diminuir a probabilidade dos abusos de poder econômico ou dos acordos e concentrações entre agentes econômicos, pois o surgimento de um maior território integrado faz diminuir a influência das empresas, a integração econômica nem sempre impede a formação de oligopólios ou outras formas atentatórias à concorrência.

Esses efeitos, todavia, geram nos países integrados a expectativa (nem sempre correspondida) de que a integração neces-

sariamente irá causar um aumento da produção, do volume comercial e do bem-estar. Todavia, a curto prazo, nem sempre serão obtidos tais resultados, pois a integração (tanto a multilateral quanto a regional) traz perdas e ganhos a seus participantes.

Costuma-se atribuir ao multilateralismo a função de ser um substituto dos Estados na formulação da política comercial, criando uma regulamentação mundial do comércio. Porém, somente promove e facilita as negociações multilaterais, nas quais serão criadas regras e firmados tratados, não possuindo poderes ou meios consolidados para formular e executar suas próprias regras. Desse modo, utiliza-se de meios eminentemente negativos de integração (especialmente a redução e a eliminação de barreiras ao livre comércio), tendo poucas possibilidades de atuação positiva⁷. Para alcançar esse intento, um dos instrumentos básicos são as concessões tarifárias previstas no Artigo II do GATT 1994, que limita de forma quantitativa as tarifas que podem ser impostas por um Estado a outro integrante da Organização Mundial do Comércio.

A integração econômica negativa não considera as diferenças existentes entre os Estados-Partes, motivo pelo qual a eliminação de barreiras comerciais pode causar o aumento das assimetrias e do desequilíbrio comercial entre os países envolvidos. Dessa forma, surge o risco da intervenção estatal na economia, sob o fundamento de corrigir os desvios de comércio que possam surgir com a integração, o que pode pôr em risco o êxito nos objetivos pretendidos⁸.

⁶ Paul Krugman e Maurice Obstfeld (1999, p. 244) enfatizam que, na prática, a redução nas tarifas não causou tanto impacto quanto a liberalização do comércio agrícola e têxtil, visto que as tarifas estavam baixas por ocasião da Rodada Uruguai, caindo, em média, de 6,3% para 3,9%. Por outro lado, em decorrência das distorções existentes no comércio mundial de produtos agrícolas e no de têxteis e vestuário, principalmente por meio de restrições às importações e subsídios, a sua liberalização comercial pode resultar em um crescimento significativo do comércio mundial.

⁷ Jan Tinbergen (1968, p. 127) elaborou classificação seguida por diversos autores, ao dividir a integração econômica em positiva e negativa: a primeira diz respeito à criação de instituições, e seus instrumentos, que assegurem iguais condições para o bom funcionamento das partes integradas da economia e a segunda abrange a eliminação de obstáculos na área integrada.

⁸ Considerando que a integração é vista como uma forma de diminuir a intervenção estatal na economia, por meio da criação de instituições supranacionais que assegurem o seu regular funcionamento.

Contudo, como será visto, o sistema multilateral não está restrito às medidas negativas, possuindo certa margem de atuação, inclusive em questões políticas, sociais e ambientais. Para tanto são criadas instituições e instrumentos (ou alterados os já existentes) para a facilitação do aprofundamento da integração, a unificação dos mercados e o seu efetivo funcionamento.

Atualmente a economia está cada vez mais internacionalizada, em decorrência da consolidação do sistema multilateral de comércio, mas também regionalizada pela quantidade de blocos existentes e das relações comerciais travadas por seus integrantes. Enquanto o sistema multilateral é instituído e se consolida, principalmente após a criação da Organização Mundial do Comércio, blocos econômicos regionais são criados com os objetivos de fortalecer o mercado interno e criar condições para competir no comércio mundial (Cf. OLIVEIRA, 2002, p. 139)⁹.

A obtenção de vantagens com a liberalização do comércio é controversa até mesmo entre os países industrializados e mais desenvolvidos, geralmente apontados como seus maiores beneficiários. O esforço político e o conseqüente desgaste no cenário internacional, além dos prejuízos decorrentes da redução ou supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias, como a perda do monopólio sobre determinada região, são apontados como obstáculos à liberalização comercial por esses Estados (Cf. CAVES; FRANKEL; JONES, 2001, p. 235).

Apesar dos argumentos contrários, vive-se em um mundo integrado; independentemente de o regionalismo e de o sistema

multilateral de comércio serem favoráveis ou danosos (se é que se pode falar que tais fenômenos são intrinsecamente bons ou maus), são raros os casos de isolacionismo¹⁰, e a discussão sobre os benefícios e prejuízos advindos com essas formas de integração não trará solução para as questões dela decorrentes, devendo-se buscar meios para garantir a livre concorrência e atingir os melhores resultados.

Costuma-se apontar diversos problemas advindos com a integração econômica e a abertura do mercado interno, tais como: a influência sobre a distribuição de recursos dentro do território integrado e sobre os terceiros países, em decorrência da eliminação das barreiras comerciais, em um sentido estático; as relações entre o crescimento econômico e o tamanho do mercado, bem como a influência da integração econômica sobre diversos fatores sob um ponto de vista dinâmico, como a estrutura do mercado, os investimentos e os avanços tecnológicos, entre outros; e as questões políticas da integração econômica, como a harmonização de políticas, unificação da moeda e outras.

No entanto, conforme destacado, não se objetiva discutir se a abertura comercial é social e economicamente benéfica ou não, até porque seria uma análise reducionista e muito simplificada de um tema altamente complexo, considerando que existem vantagens e desvantagens advindas com a participação e a competição no comércio multilateral; e, em países continentais como o Brasil, tais efeitos podem ocorrer simultaneamente em diversas partes de seu território. Logo, parte-se do pressuposto de que, no modelo vigente, a abertura dos mercados é um fato, devendo os países estar preparados para prevenir possíveis prejuízos decorrentes do regionalismo e do multilateralismo, e procurar atingir as maiores vantagens que lhe forem possíveis, sejam sociais, políticas ou econômicas, entre outras.

¹⁰ Que normalmente ocorrem em decorrência de sanções políticas ou econômicas aplicadas aos Estados, como nos casos de Cuba e do Iraque.

⁹ Tanto o regionalismo quanto o multilateralismo têm, entre seus objetivos imediatos, a liberalização do comércio por meio da redução e eliminação de barreiras, diferenciando-se principalmente pelo número de países envolvidos, sendo este mais abrangente do que aquele. Jacob Viner (1950, p. 21-22) acrescenta outro critério a este, afirmando que os acordos multilaterais são caracterizados pela não-exclusividade, ou seja, existe maior liberdade de ingresso de outros Estados, desde que preenchidos requisitos preestabelecidos.

Ainda, não se pode deixar de levar em consideração que, da mesma forma que a globalização, a integração regional e o multilateralismo trouxeram maior aproximação e velocidade nas relações mundiais; também ocorreu, nas palavras de Laércio Francisco Betiol (1968, p. 06), a “internacionalização dos problemas”. E justamente no intuito de solucionar questões que não se limitam aos seus respectivos territórios internos, os países buscam em organismos internacionais a resolução das dificuldades comuns.

Para alcançar tais objetivos, os acordos da OMC reconhecem a conexão existente entre comércio e desenvolvimento, destacando-se que mais de dois terços de seus membros são países em desenvolvimento. Não há uma definição normativa que diferencie os Estados desenvolvidos daqueles em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos, sendo o próprio país a declarar o seu *status*. Todavia, os países nessas duas últimas condições possuem tratamento e alguns direitos diferenciados.

Destaca-se que, até o final de 2002, 60% dos acordos regionais notificados à OMC foram firmados por países europeus, enquanto somente 15% foram constituídos por países em desenvolvimento. Logo, apesar de o volume do comércio mundial ter aumentado como conseqüência do sistema multilateral e dos processos de integração regional, o capital permanece concentrado nos países desenvolvidos. Dessa forma, justifica-se o tratamento diferenciado concedido pelo organismo multilateral.

Nesse sentido, alguns doutrinadores diferenciam os objetivos de integração econômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para os primeiros, a integração serve para atenuar as flutuações cíclicas¹¹, ampliar a taxa de crescimento,

¹¹ As flutuações cíclicas decorrem da definição de ciclo econômico e das variações pelas quais passa ao longo de sua duração. Consiste o ciclo em um período no qual a economia segue um determinado padrão, com movimentos regulares de produtos agregados. Em virtude desses movimentos, afirma-se que os ciclos constituem flutuações na economia, ora para sua

reduzir as desigualdades sócio-econômicas e reintegrar as economias, isoladas durante as duas guerras mundiais. Já para os países em desenvolvimento, a integração econômica tem por finalidade a ampliação do mercado para as indústrias nascentes, o incremento no poder de negociação, a redução da vulnerabilidade externa e o aumento do bem-estar da população, a fim de assegurar o desenvolvimento econômico; a proteção da economia contra eventuais efeitos adversos causados pelos blocos regionais formados por países desenvolvidos; além de buscar alcançar os resultados obtidos pela integração européia¹².

Esse reconhecimento não constitui inovação, tendo em vista que as relações existentes entre direito e desenvolvimento são sustentadas por diversas correntes jurídicas e econômicas, apesar da existência de entendimentos contrários¹³, não se podendo ignorar que o direito constitui um fator de importância para o crescimento econômico.

Desde a década de 1960, os países menos desenvolvidos passaram a reivindicar a ampliação das exceções à cláusula da nação mais favorecida e ao princípio do tratamento nacional, para que se observassem suas situações peculiares. Dessa forma, após a realização de duas Conferências da UNCTAD, em 1964 e 1968, aprovou-se, ao término da segunda, o Sistema Geral de Preferências, que beneficiava os Estados menos desenvolvidos. Em seguida, durante a Rodada Tóquio do GATT 1947, iniciada em 1973, instituiu-se a denominada cláusula de habilitação, autorizando os países

expansão, ora para seu retraimento. Dessa forma, as flutuações cíclicas indicam o crescimento e a queda das atividades econômicas, em sentido amplo ou de setores específicos (Cf. CARVALHO; HERMANNY, 2007).

¹² Tais objetivos são apontados por Bela Balassa (1961, p. 17-18) como causas da integração econômica, o que reforça a sua tese da integração como processo e o resultado por ele obtido.

¹³ Em geral, argumenta-se que o direito possui uma concepção estática, que não se coaduna com a dinâmica do desenvolvimento.

menos desenvolvidos a criarem áreas de preferências tarifárias. Deve ser salientado também que, até a década de 1950, quando iniciou o movimento de integração europeia, as exceções aos princípios do multilateralismo se resumiam a tratados bilaterais escassos, cujo âmbito de aplicação era limitado e específico.

Atualmente, a OMC conta com um Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento, responsável por questões relativas às negociações dos países em desenvolvimento, mas formado por todos os integrantes do organismo multilateral. Para alcançar seus objetivos, referido órgão desenvolve programas de assistência técnica, de auxílio à participação de Estados com pequena economia no comércio mundial, e analisa quais tratamentos diferenciados são necessários e admissíveis aos países em desenvolvimento. A partir da Declaração de Doha, também passou a ser incumbência do Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento debater nas negociações com o objetivo de atingir o desenvolvimento sustentável.

Desse modo, não se pode ignorar os efeitos que a internacionalização da circulação dos fatores produtivos causa sobre o progresso, e o reflexo causado por este sobre o uso dos recursos naturais, renováveis ou não.

3. O desenvolvimento sustentável e a atuação dos sujeitos de direito internacional

Conforme o entendimento de Bela Balassa (1961, p. 19-20), mais importante do que a análise das causas que levam à integração econômica é o estudo de seus efeitos, pois, independentemente de a motivação política ou econômica ser determinante para o surgimento de tal fenômeno, suas conseqüências serão semelhantes. Entre os diversos efeitos decorrentes da integração econômica de países, destacam-se a limitação de sua soberania, a especialização das economias internas, a ampliação dos

mercados, da capacidade de produção das empresas e da competitividade. Tais conseqüências podem ainda ter implicações não só econômicas, mas também sociais e ambientais, como a degradação dos recursos naturais não renováveis.

Entre os problemas “internacionalizados” em virtude dos fenômenos citados, merece destaque a questão ambiental, considerando que abrange o conjunto de condições e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege todas as formas de vida, independentemente de fronteiras e nacionalidade. Levando-se em conta também que o meio ambiente é um bem de uso comum, ao mesmo tempo a todos pertence e ninguém pode dele se apropriar exclusivamente; por esse motivo, não se tem o cuidado necessário na utilização dos recursos naturais, pois costuma haver uma transferência de responsabilidade na sua tutela.

Atualmente o meio ambiente enfrenta problemas que superam os limites territoriais entre os Estados, tais como as alterações climáticas (efeito estufa), a poluição dos recursos hídricos, a deterioração da camada de ozônio, a extinção de espécies da fauna e da flora, a devastação de florestas, entre outros. Conseqüentemente, busca-se examinar a capacidade que o ecossistema possui para suportar os impactos sobre ele causados, a fim de manter as condições da vida humana no planeta. Entre esses aspectos está a influência do progresso e da industrialização, motivo pelo qual o meio ambiente também está relacionado com o desenvolvimento social e econômico.

Apesar das críticas, é reconhecido que as integrações regional e multilateral não possibilitam apenas a circulação dos fatores de produção, mas também da informação, de padrões culturais, de tecnologias, enfim, de integração política e social entre os países e os povos. Além disso, tornam as principais dificuldades dos países em problemas comuns, que podem afetar o planeta como um todo. Por conseguinte, também se exige

a adoção de medidas compartilhadas, em cooperação, especialmente em matérias relativas à democracia, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Ressalta-se ainda que o progresso de um país e de sua população não se restringe ao crescimento econômico, mas envolve outros valores sociais, entre os quais está inserido o meio ambiente. Assim, a fim de amenizar e evitar o esgotamento dos recursos naturais, criou-se a noção de que o desenvolvimento econômico deve observar e respeitar os recursos ambientais, para que possam ser utilizados indefinidamente.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, é apontada como um marco de destaque na regulamentação da preservação do meio ambiente pelo direito internacional¹⁴. Prevê, em seus Princípios 1 e 2, a proteção e a melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras como uma obrigação do ser humano. Os Princípios 4, 5, 8 e 18 tratam expressamente do desenvolvimento econômico apoiado na conservação da natureza, especialmente quanto ao uso compartilhado por toda a humanidade e gerações dos recursos não renováveis. Merece destaque especial o Princípio 18, segundo o qual a ciência e a tecnologia devem ser utilizadas para evitar e reprimir os riscos ao meio ambiente, a fim de contribuir com o desenvolvimento econômico e social. Na época, cunhou-se a expressão “ecodesenvolvimento” para designar a observância do direito ambiental no desenvolvimento sócio-econômico (Cf. FERREIRA, 2005, p. 81).

Em 1976, a ONU realizou em Vancouver, no Canadá, uma Conferência sobre os

assentamentos humanos, repetindo-a em 1996 em Istambul, Turquia (Conferência “Habitat II”), nas quais se demonstrou preocupação e foram fixados diretrizes e objetivos para o desenvolvimento sustentável das cidades em todo o mundo. Em consequência, os países comprometeram-se a urbanizar e desenvolver as cidades com o uso eficiente de recursos, considerando a capacidade de absorção dos ecossistemas, e observando o princípio da prevenção no aproveitamento dos recursos naturais.

Apesar de já haver previsão anterior no direito internacional, a expressão “desenvolvimento sustentável” foi consagrada somente em 4/8/1987, com a publicação do Relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU¹⁵. Na época, já se apontava a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes, e sugeriam-se estratégias ambientais de longo prazo para atingir essa forma de desenvolvimento a partir do ano 2000.

No referido documento, também denominado Relatório *Brundtland*, o desenvolvimento sustentável foi definido em seu parágrafo 27 como uma forma de desenvolvimento que assegura as necessidades das gerações presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades, por meio da utilização ponderada dos recursos naturais. É ressaltado que o desenvolvimento sustentável não impõe limites absolutos, mas sim limitações cria-

¹⁴ A ONU promoveu de 5 a 16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo, capital da Suécia, uma Conferência sobre o meio ambiente, da qual derivou uma Declaração contendo 23 princípios acerca da preservação e melhoria do meio ambiente. Nessa conferência também foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede no Quênia, responsável por direcionar a atuação internacional e nacional para a proteção do meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável.

¹⁵ Elaborado pela referida Comissão da ONU, presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, constitui uma crítica ao modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados (e produzido pelos Estados em desenvolvimento), enfatizando os riscos da utilização indiscriminada dos recursos naturais sem considerar a capacidade dos ecossistemas. Aponta-se que, no início da década de 1980, a expressão “desenvolvimento sustentável” foi utilizada pela primeira vez, pela Aliança Mundial pela Natureza.

das em decorrência do avanço tecnológico e da organização social sobre os recursos ambientais e a capacidade da biosfera em absorver os efeitos das atividades humanas. Da mesma forma, não constitui uma situação estática, mas um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam, a fim de atender às necessidades e aspirações presentes e futuras.

Em outras palavras, e conforme já ressaltado que as questões ambientais ultrapassam os limites geográficos, busca-se por meio do desenvolvimento sustentável (como espécie de desenvolvimento apoiada na preocupação ambiental) assegurar que as gerações vindouras tenham condições mínimas de sobrevivência e evolução (tais como o solo para cultivo, o ar não poluído e a água em condições de consumo).

Ainda, no Relatório “Nosso Futuro Comum”, também já constava a preocupação de que o incremento global e a questão ambiental constituem problemas comuns dos países e das organizações internacionais. Em relação aos Estados, internamente, sugeriu-se a adoção de medidas como a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; a redução no consumo de energia e a ampliação do uso de fontes renováveis; o uso de tecnologias ecologicamente adaptadas na industrialização de países não-industrializados; e o controle da urbanização desordenada. Para os organismos internacionais, os objetivos propostos foram a formulação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, a proteção dos ecossistemas supra-nacionais e a implantação de um programa de desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas.

Logo, para harmonizar a defesa do meio ambiente e a expansão econômica é que se formulou o conceito de desenvolvimento sustentável, visando assegurar a sua continuidade temporal. Está diretamente

relacionado com o princípio da equidade intergeracional, por assegurar o uso do meio ambiente às próximas gerações nas mesmas necessidades em que é aproveitado atualmente, estando consagrado no art. 225 da Constituição brasileira de 1988¹⁶.

Renata de Assis Calsing e Maria Edelvacy Pinto Marinho (2006, p. 35) asseveraram que o conceito de desenvolvimento sustentável baseia-se em um tripé formado pelos aspectos econômico-financeiro, ecológico-ambiental e humano-social. Em vista disso, “reconhece-se que a sociedade depende da economia, que a economia depende do ecossistema global e que sem um ambiente ecologicamente saudável as pessoas não podem ter um de seus direitos fundamentais, que é a qualidade de vida”. Sob esse ponto de vista, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável não se resume aos aspectos econômico e ecológico, possuindo reflexos diretos e indiretos nas esferas social, política, cultural e geográfica, entre outras. No entendimento de Augusto de Franco (2000, p. 27-30), a sustentabilidade abrange não somente a conservação dos recursos naturais, mas também um modelo de organização com capacidade autocriativa para se manter ao longo do tempo, com características como a interdependência, a flexibilidade, a parceria, a diversidade e a reciclagem.

Prosseguindo, de 3 a 14 de junho 1992, no Rio de Janeiro, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na qual foi publicada a Carta da Terra, que abrange as Convenções da Biodiversidade, da Desertificação e das Mudanças Climáticas, a Agenda 21, bem como uma Declaração de Princípios.

¹⁶ Cláudia Turner Pereira (2006, p. 79) destaca a existência de sete elementos constantes da definição de desenvolvimento sustentável: (a) o direito ao meio ambiente natural; (b) o direito ao meio ambiente artificial; (c) o direito ao desenvolvimento sócio-econômico; (d) o postulado da ponderação; (e) o princípio da dignidade da pessoa humana; (f) o princípio da equidade intergeracional; (g) e o princípio da participação direta.

A partir dessa conferência, o conceito de desenvolvimento sustentável se consolidou, passando a ser considerado como indispensável para o desenvolvimento material, social e econômico, amparado por uma consciência ecológica. O Princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prevê que o progresso deve ser promovido de forma a garantir as necessidades das presentes e futuras gerações.

A Agenda 21, por sua vez, é considerada um dos principais resultados da Conferência Rio 92 e tem como principal objetivo a realização de ações concretas por parte da sociedade civil e dos Estados para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Leva em consideração os problemas dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos e enfatiza a cooperação entre esses e os Estados desenvolvidos para chegar aos fins pretendidos.

Em 2002, a ONU promoveu em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (também denominada “Rio+10”, por ter sido realizada dez anos após a conferência do Rio de Janeiro). Tal conferência tratou não só do desenvolvimento sustentável, mas também de temas como os referidos princípios do direito internacional ambiental constantes da Declaração de Estocolmo e a ampliação da inserção das questões referentes ao meio ambiente na agenda internacional.

Ainda, em 2000 a ONU promoveu uma Conferência do Milênio, na qual foi firmada a Declaração do Milênio, contendo oito principais metas de desenvolvimento: o fomento da sustentabilidade ambiental, a ampliação de parcerias para o desenvolvimento, a erradicação da fome e da pobreza, a diminuição da mortalidade infantil, a melhoria da saúde materna, a universalização do acesso à educação, a igualdade entre os gêneros e o combate a doenças como a AIDS.

Por sua vez, a OMC já mostra igual preocupação no Preâmbulo de seu Acor-

do Constitutivo, em que lista, entre seus objetivos, a proteção do meio ambiente e a utilização dos recursos em níveis sustentáveis.

Da mesma forma, a partir de sua IV Conferência Ministerial, passou a incluir novos temas nas negociações multilaterais, entre os quais está a defesa do meio ambiente. Considerando-se que desde a criação da OMC não mais se admite o “GATT à la carte” (escolha dos acordos a aderir), todos os integrantes devem observar a regulamentação do sistema multilateral de comércio, inclusive as regras relativas ao uso dos recursos naturais.

Apesar de normalmente ser visto como oposto e excludente do comércio e da exploração econômica¹⁷, as organizações econômicas internacionais vêm mostrando preocupação com o meio ambiente. A OMC conta desde sua criação com um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente, encarregado, basicamente, de analisar os impactos das políticas ambientais sobre o comércio e o impacto do comércio sobre o meio ambiente.

Os parágrafos 31 a 33 da Declaração de Doha tratam das relações entre comércio e meio ambiente, reconhecendo a existência de afinidade entre as regras da OMC e os acordos multilaterais sobre o meio ambiente e traçando como objetivo a redução ou a supressão de barreiras tarifárias e não-tarifárias sobre a negociação de bens e serviços relacionados ao meio ambiente. Também recomenda ao Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento que dispense atenção particular aos efeitos das medidas ambientais sobre o acesso aos mercados, especialmente dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos, e de que maneira a eliminação e a diminuição de barreiras comerciais pode beneficiar os

¹⁷ Tendo em vista que a degradação do meio ambiente, especialmente nos dois últimos séculos, está diretamente vinculada à revolução industrial e à expansão comercial, ao lado da ocupação desordenada dos espaços.

negócios, o meio ambiente e o desenvolvimento.

Recentemente, em observância à referida Declaração, o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento publicou um *paper* intitulado “Aspectos sobre o desenvolvimento na Rodada de Doha”, no qual é reservado um capítulo para a análise das relações entre comércio e meio ambiente, tratando especificamente dos interesses e possíveis ganhos dos países em desenvolvimento.

Quanto aos acordos regionais, uma das formas de proteção é a cláusula ambiental, consistente em um dispositivo de tratado no qual as partes se comprometem a defender o meio ambiente e a observar o processo de desenvolvimento sustentável. No Mercosul, firmou-se em 22 de junho de 2001, na cidade de Assunção, um Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente, que reafirma os compromissos assumidos na Conferência Rio-92 da ONU e promove o desenvolvimento sustentável por meio do apoio recíproco entre os setores ambientais e econômicos, evitando a adoção de medidas que restrinjam ou distorçam, de maneira arbitrária ou injustificável, a livre circulação de bens e serviços no bloco. Anteriormente, em 1995, Mercosul e União Européia assinaram em Madri um Acordo de Cooperação, que igualmente contém uma cláusula ambiental (Artigo 17), prevendo a proteção do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, com vistas a atingir o desenvolvimento sustentável.

Logo, o progresso econômico deve observar os novos princípios e valores dos blocos regionais e do sistema multilateral de comércio, respeitando principalmente as demandas ambientais e sociais. Relembra-se que o sistema multilateral está baseado na concorrência, na competição entre os países e, principalmente, entre as empresas multinacionais no mercado mundial, não havendo controle estatal. Deve-se levar em consideração ainda que ao lado do desenvolvimento sustentável está o princípio do acesso eqüitativo aos recursos naturais,

segundo o qual os bens ambientais (solo, água e ar, entre outros) devem satisfazer as necessidades comuns dos seres humanos; contudo, essa necessidade pode ser atendida tanto pelo uso quanto pela não utilização de tais recursos (Cf. MACHADO, 2000, p. 41). Em conseqüência, as regulamentações regional e multilateral são indispensáveis para que se atinja um modelo econômico capaz de gerar riqueza e bem-estar, mas que também promova a harmonia social e evite a degradação da natureza.

Conforme já ressaltado, a internacionalização dos problemas comuns enfrentados pelos Estados resultou na transferência de questões tipicamente internas de cada país para serem discutidas nos blocos regionais (como o Mercosul), na OMC e na ONU, entre outros organismos internacionais. Assim, em função da integração, passou-se a dar atenção à solução comum de questões que afetam a totalidade do globo terrestre, tais como o desordenado crescimento da população, a degradação do meio ambiente, a proteção dos direitos humanos, o armamento militar, a exploração nuclear, entre outros. Não se trata de utilizar o comércio para solucionar problemas ambientais, mas sim de aproveitar a integração econômica para buscar respostas a interesses semelhantes ou comuns.

Conseqüentemente, os países signatários de tratados internacionais devem observar as disposições acerca do meio ambiente em suas relações internas e externas, considerando que não impede o desenvolvimento econômico, mas deve ser com ele compatibilizado, para que se possa continuar sua evolução, sem o esgotamento dos recursos naturais não renováveis.

4. Considerações finais

Fundamentalmente, sustentou-se que, ao lado da integração econômica e do comércio multilateral, os países também realizam a integração de seus problemas, criando organizações internacionais com

o intuito de buscar as soluções para questões que, historicamente, não conseguiram resolver isoladamente. Dessa forma, não só o comércio internacional, mas também o meio ambiente, ao lado de diversos direitos fundamentais do ser humano, constituem objeto de tratados internacionais e objetivos da integração.

Apesar de não se ter alcançado ainda um ponto de equilíbrio ideal, e a despeito da exclusão e desequilíbrio que pode causar o livre jogo do comércio, o regionalismo e o sistema multilateral de comércio, como espécies da integração dos Estados em organizações internacionais, também levam à cooperação entre os seus sujeitos, tendo em vista que são motivados por interesses comuns destes.

Assim, mesmo com a existência de situações de exclusão (que já existiam antes da proliferação do fenômeno da integração, e em maior escala), a inclusão dos países no cenário internacional, e dos povos nos mercados de produção e consumo com dimensões globais, produz resultados mais satisfatórios do que aqueles encontrados em épocas passadas.

Portanto, apesar das críticas que normalmente são direcionadas indiscriminadamente à globalização, ao sistema multilateral de comércio e à integração regional, maior prejuízo há para aqueles que não participam desses inevitáveis fenômenos das atuais relações internacionais.

Um dos valores comuns objeto de atenção é justamente o uso racional dos recursos ambientais, os quais passam por problemas que superam os limites territoriais entre os Estados, como as alterações climáticas, a poluição dos recursos hídricos, a deterioração da camada de ozônio, a extinção de espécies da fauna e da flora, a devastação de florestas, entre outros.

Conseqüentemente, buscou-se atentar para as limitações da capacidade do meio ambiente para suportar os impactos sobre ele causados, a fim de manter as condições da vida humana no planeta. Por fim,

destaca-se que a preservação do meio ambiente não constitui um empecilho para o desenvolvimento econômico, mas este deve levá-la em consideração para que possam continuar a existir meios de continuidade do crescimento, sem o esgotamento dos recursos naturais não renováveis, devendo os países signatários de tratados internacionais observar as disposições acerca do meio ambiente em suas relações internas e externas.

Referências

- BALASSA, Bela. *Teoria da integração económica*. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.
- BETIOL, Laércio Francisco. *Integração econômica e união política internacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- CALSING, Renata de Assis; MARINHO, Maria Edelvacy Pinto. Relações entre economia e direito. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, n. 76, p. 33-45, jun. 2006.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de; HERMANNY, Paulo Fernando. Ciclos e previsão cíclica: o debate teórico e um modelo de indicadores antecedentes para a economia brasileira. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 21, n. 39, p. 50-70, mar. 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/ciclos_e_previsao_ciclica.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2007.
- CAVES, Richard E.; FRANKEL, Jeffrey A.; JONES, Ronald Winthrop. *Economia internacional: comércio e transações globais*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CORRÊA, Luís Fernando Nigro. *O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001.
- FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.
- FRANCO, Augusto de. *Por que precisamos de desenvolvimento local e sustentável?*. Brasília: Millennium, 2000.
- GALVAN, Cesare Giuseppe. Os blocos: qual integração?. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL; Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Org.). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- JACKSON, John Howard. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2. ed. Cambridge: MIT, 2000.

- KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. *MERCOSUL e o mercado internacional*. 2. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1995.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- LAREDO, Iris Mabel. *Los regionalismos en la estructura mundial del poder*. Buenos Aires: Depalma, 1979.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. Regionalismo. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- PEREIRA, Cláudia Turner. Em busca de um conteúdo objetivo para o desenvolvimento sustentável. *Direito Federal: Revista da AJUFE*, Brasília, n. 86, p. 75-86, out./dez. 2006.
- TELO, Antônio José. *Do tratado de tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996.
- THORSTENSEN, Vera et al. *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo: Nobel, 1994.
- TINBERGEN, Jan. *Integracion economica internacional*. Barcelona: Sagitario, 1968.
- VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.