

## **HÁ ESPAÇO PARA O TRATAMENTO EFETIVO DA QUESTÃO AMBIENTAL NA AGENDA DA OMC? <sup>1</sup>**

*THERE IS SPACE FOR THE EFFECTIVE TREATMENT OF ENVIRONMENTAL ISSUES ON THE WTO AGENDA?*

**Ednilson Schneider <sup>2</sup>**

**Clenio Jair Schulze <sup>3</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O Sistema Gatt/Omc e a Questão Ambiental 2. Compatibilidade Entre Liberdade Comercial E Meio Ambiente; 3. Efetividade da OMC Perante a Questão Ambiental; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

### **RESUMO**

O propósito deste artigo é apresentar uma visão sobre a compatibilidade entre a questão ambiental e a agenda da OMC, percorrendo uma linha que parte desde a formação do sistema GATT/OMC, passando pelo fortalecimento do debate ambiental a partir da década de 1970 e pela aproximação da OMC aos temas ambientais, mais recentemente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio Ambiente. GATT. Organização Mundial do Comércio.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to present one vision over the compatibility between the environment questions and the WTO agenda, following one line that begins in the formation of the GATT and the WTO, passing by the enforcement of the environment question during the seventies, until the recently approach of WTO to the environment issues.

**KEYWORDS:** Environment. GATT. World Trade Organization.

---

<sup>1</sup> O artigo foi desenvolvido por Ednilson Schneider com a colaboração de Clenio Jair Schulze.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Advogado. [edeschneider@gmail.com](mailto:edeschneider@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Juiz Federal Substituto. [clenio@jfsc.gov.br](mailto:clenio@jfsc.gov.br)

## **INTRODUÇÃO**

A inquietude gerada pela questão ambiental, especialmente no tocante a sustentabilidade dos recursos naturais e ao impacto da atividade humana no clima, tem levado a um debate que cresce numa razão exponencial, gerando questionamentos em áreas diversas na busca contínua de remédios eficazes para entregar um estado de harmonia entre o homem e o meio ambiente.

E, não tardiamente, tal debate se estendeu ao comércio internacional, mais especificamente, no foro da OMC onde, em várias formas e em diferentes momentos, a questão ambiental passou a ser frequentadora da pauta de debates e reivindicações, muitas vezes vista como um consenso e, tantas outras, como um despropósito, na visão dos críticos.

O cerne da análise se divide em dois questionamentos angulares, quais sejam: (i) é possível harmonizar as funções basilares da OMC com a agenda ambiental internacional? e, (ii) a OMC detém propriedade e consegue entregar efetividade no tratamento da questão ambiental?

Este artigo não tem a pretensão de esgotar o notório debate, porém, busca consolidar algumas visões sobre o mesmo, apresentando algumas nuances mais relevantes da questão em tela.

### **1. O SISTEMA GATT/OMC E A QUESTÃO AMBIENTAL**

A primeira versão do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foi assinada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1947, num contexto em que a agenda internacional era encabeçada pelas questões relativas ao pós-guerra e pela crescente polarização política e econômica entre o leste e o oeste, o que foi considerado um momento oportuno para o estabelecimento de regras comerciais comuns, posto haver, então, um consenso entre a correlação entre conflitos comerciais e o recrudescimento do ambiente político internacional.

Assim, desde sua primeira versão, o GATT foi concebido para obrigar seus signatários a utilizar regras comerciais igualitárias, evitando a discriminação a

qualquer título, o que se evidencia já no início do Acordo ao estabelecer, em seu artigo I, o reconhecido princípio do "*Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida*", vejamos:

Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado. Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação, ou a elas se relacionem, aos que recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações, digam respeito ao método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação bem como aos assuntos incluídos nos §§ 1 e 2 do art. III. (GATT, 1948).

Princípio este que deve ser lido *vis-à-vis* do "*Princípio do Tratamento Nacional*", previsto no inciso 2º do Artigo LIL do Acordo, em que temos:

Os produtos originários de qualquer Parte Contratante importados no território de qualquer outra Parte Contratante gozarão de tratamento não menos favorável que a concedido a produtos similares de origem nacional no que concerne a todas as leis, regulamentos e exigências que afetem a sua venda, colocação no mercado, compra, transporte, distribuição ou uso no mercado interno [...]. (GATT, 1948).

Logo, suficiente apresentar estes dois princípios basilares do GATT para perceber a vertente liberal e igualitária do Acordo, sempre pautando por um foco estritamente comercial em seus primórdios, eis que visava "estabelecer normas e procedimentos de conduta para o comércio internacional de mercadorias." (JANK; VIÉGAS, 1999).

Tal ordem de prioridade, somada a pouca expressão do debate ambiental à época, torna compreensível a ausência de qualquer manifestação expressa relativa a meio ambiente e sustentabilidade no foro do GATT 1947, sendo que ambos temas continuariam caminhando em paralelo por décadas, mais especificamente, até 1971, quando o fortalecimento da questão ambiental

resultou na criação do Grupo de Trabalho em Medidas Ambientais e Comércio Internacional (*EMIT Group - Working Group on Environmental Measures and International Trade*) com o propósito de tratar de questões ambientais que pudessem impactar o comércio internacional de alguma forma.

Todavia, como bem asseveraram Castilho *et al.* (2011):

Durante 20 anos, o EMIT ficou inativo por falta de demanda dos países. Em 1991, membros da Associação Européia de Comércio Livre (EFTA - European Free Trade Association) requisitaram a primeira reunião, justificando-a pela necessidade de contribuir para a Conferência das Nações Unidas sobre comércio e meio ambiente, que seria realizada em 1992.

Tal fato evidencia, ainda mais, que a pauta ambiental, por décadas, teve espaço irrelevante no GATT, sendo que a formação de um grupo (o EMIT) apenas se mostrou conveniente para analisar os efeitos das questões ambientais sobre o comércio internacional, invertendo a lógica contemporânea da agenda ambiental, em que o foco de análise parte usualmente dos efeitos de dada atividade humana sobre o meio ambiente, e não o contrário.

Adiante, por meio do aperfeiçoamento do sistema de regulação comercial internacional, com a criação da OMC, em janeiro de 1995, esta passou a englobar o GATT, os termos das negociações multilaterais de liberalização comercial até então realizadas e os temas abordados na rodada do Uruguai, concluída em 1994, ocasião em que os signatários consolidaram os desafios da OMC:

As Partes reconhecem que as suas relações na área do comércio e das atividades econômicas devem ser conduzidas com vistas à melhoria dos padrões de vida, assegurando o pleno emprego e um crescimento amplo e estável do volume de renda real e demanda efetiva, e expandindo a produção e o comércio de bens e serviços, ao mesmo tempo que permitindo o uso ótimo dos recursos naturais de acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável, procurando proteger e preservar o ambiente e reforçar os meios de fazê-lo, de maneira consistente com as suas necessidades nos diversos níveis de desenvolvimento econômico. (GATT, 1994).

Ou seja, o GATT 1994, agora sob o âmbito da OMC, passou a abarcar temas como “*desenvolvimento sustentável*” e “*proteção ambiental*” em sua declaração de princípios, mostrando uma postura muito diferente de 1947, quando o foco era puramente o aproveitamento de recursos na liberalização comercial.

Assim, a aplicação dos princípios do GATT 1947 é inovada pelo arcabouço das rodadas posteriores e pelo GATT 1994, personificado pela OMC, resultando em novos paradigmas principiológicos para o comércio internacional, incorporando elementos atuais de ordem ambiental, como bem apresenta Queiroz (2005, p. 3):

Ao analisarem-se as disposições gerais do sistema GATT/OMC, observa-se que medidas comerciais com fins ambientais têm sido abordadas por meio dos seguintes artigos:

– artigo I - princípio da não discriminação: um país não pode aplicar medidas comerciais de forma discriminatória contra outros países. Desta forma, um país importador não pode aplicar um certo tipo de padrão ambiental para um país e um outro tipo diferente para outro país;

– artigo III – princípio do tratamento nacional: toda vez que medidas ambientais forem impostas a produtos importados, elas não podem ser mais exigentes que as aplicadas aos produtos nacionais;

– artigo XX – exceções gerais que determinam quando as regras gerais do GATT podem deixar de ser aplicadas, impedindo assim, as importações de outro país que ponham em risco a proteção da vida ou saúde dos homens, animais e vegetais (XX.b); e a conservação de recursos naturais exauríveis. No segundo caso, é permitida a adoção de medidas restritivas desde que elas sejam estabelecidas em conjunto com restrições à produção ou ao consumo doméstico (XX.g). Ressalte-se que tais medidas não podem ser aplicadas, em nenhuma hipótese, de maneira a constituir uma forma de discriminação arbitrária ou injustificada entre países, ou como uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

Especial destaque merece o artigo XX, eis que representou o ponto mais relevante da inovação ambiental, permitindo relativizar a liberdade comercial quando esta confrontar questões “verdes”, posição endossada por Lafer (2001) o

define como o “resultado de um grande esforço empreendido na busca de um ponto de equilíbrio entre dois objetivos legítimos: a proteção do meio ambiente e da saúde, de um lado, e o direito de acesso aos mercados externos, de outro”.

Novamente, em 1994, por ocasião da assinatura do Acordo de Marrakesh, o EMIT foi transformado no Comitê de Comércio e Ambiente (*CTE - Committee on Trade and Environment*), respondendo diretamente ao Conselho Geral e à Conferência Ministerial da OMC, evidenciando a relevância que a questão ambiental mereceu na hierarquia do órgão, sendo sua missão traduzida em dois tópicos específicos:

- Identificar a relação entre medidas comerciais e medidas ambientais, de forma a promover o desenvolvimento sustentável;
- Fazer recomendações apropriadas sobre se as modificações das disposições do sistema multilateral de comércio são compatíveis com a natureza, aberta, equitativa e não discriminatória do sistema. (OMC, 2011)

Ou seja, a OMC passou a contar com um órgão totalmente formulado para o desenvolvimento sustentável em harmonia com a liberdade e igualdade comercial, merecendo deferência dos mais altos níveis da OMC, como se verifica em transcrição parcial da Declaração Ministerial de Cingapura, em 1996:

O Comitê de Comércio e Meio Ambiente tem feito uma contribuição importante para o cumprimento de seu programa de trabalho. O Comitê vem examinando e manterá o exame, entre outras coisas, do alcance dos aspectos complementares entre a liberalização do comércio, o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. A plena aplicação dos Acordos da OMC será uma contribuição importante para a consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável. O trabalho do Comitê tem colocado ênfase na importância da coordenação de políticas a nível nacional na esfera do comércio e meio ambiente. Neste sentido, os trabalhos do Comitê tem sido enriquecidos pela participação de especialistas tanto ambientalistas como de comércio, dos governos dos países membros, e seria de desejar que estes especialistas continuassem participando nas deliberações do Comitê. A amplitude e a complexidade das questões envolvidas pelo programa de trabalho do Comitê mostram que é necessário realizar novos trabalhos

em todos os pontos da sua agenda, segundo consta em seu relatório. Temos o propósito de atuar sobre a base do trabalho realizado até agora, encomendamos, portando, ao Comitê que leve a cabo seus trabalhos, informando ao Conselho Geral, nos termos de seu mandato atual. (OMC, 1997, p. 9).

Logo, a esta altura já se denota um claro esforço, pelo menos de natureza política, no sentido de vincular o sistema de comércio internacional com sustentabilidade ambiental no âmbito da OMC, institucionalizando a questão em sua pauta.

Investido de tal missão, o CTE reportou ao Conselho Geral da Organização que direcionaria seus trabalhos em dez frentes distintas (PIRES, 2006, p.8):

- Os Acordos Multilaterais Ambientais (AMAs) e as Regras da OMC;
- Políticas Ambientais;
- Taxas, Regulações Técnicas, Rotulagem;
- Transparência;
- Solução de Controvérsias e AMAs;
- Acesso a Mercados;
- Bens Proibidos Domesticamente (DPGs);
- Propriedade Intelectual (TRIPS);
- Serviços;
- Acordos com ONGs.

Em maior ou menor escala, todos estes pontos foram objeto de trabalho do CTE desde sua consolidação, em nada lembrando a letargia figurativa de duas décadas do órgão que o precedeu, o EMIT.

Tanto é que na Rodada Doha, iniciada em 2001 e originalmente com previsão de término em 2006, apesar de totalmente esboçada para tratar de temas agrícolas, não se furtou em abordar a questão ambiental, eis que a Declaração Ministerial solicitou ao CTE desenvolver trabalho conjunto com o Comitê sobre Comércio e

Desenvolvimento, resultando num fórum de discussão dos aspectos ambientais e de avanço nas negociações, conforme previsto no parágrafo 51 da Declaração de Doha.

O esforço político é evidente, porém, a efetividade de uma abordagem “verde” sobre o comércio internacional ainda padece de implementação efetiva, como afirma Queiroz (2005, p. 5):

As recomendações e conclusões apresentadas nos relatórios de trabalho do Comitê têm demonstrado a complexidade e amplitude das negociações em torno da construção de um sistema multilateral de comércio integrado à promoção do desenvolvimento sustentável. Sem dúvida, trata-se de uma questão de extrema sensibilidade política, pois exige que países com diferentes graus de desenvolvimento, por meio da cooperação técnica, estabeleçam padrões mínimos de proteção ambiental compatíveis com o caráter aberto, equitativo e não-discriminatório das práticas comerciais conforme idealizado pela OMC.

Logo, é possível concluir que a evolução do sistema da OMC está caminhando para o tratamento da questão ambiental, mas a presença de um arcabouço, apenas, não assegura a efetividade de tais esforços.

## **2. COMPATIBILIDADE ENTRE LIBERDADE COMERCIAL E MEIO AMBIENTE**

Afinal, existe espaço para compatibilizar liberdade comercial – cláusula pétrea da OMC – com preservação do meio ambiente?

Esta questão representa o vetor dos mais acirrados debates nos momentos em que a sustentabilidade ambiental adentra na pauta de negociações da OMC, como bem apresentado por Gonçalves (1998, p. 338-339):

A principal questão quanto à relação entre o meio ambiente e comércio internacional refere-se ao processo de dumping ambiental. Este processo significa que países obtêm uma competitividade espúria com base na degradação ambiental. Assim, países com regulamentações, normas e práticas inferiores beneficiam-se ou geram vantagem comparativa no sistema mundial de comércio que não existiria caso os custos de internalização das normas ou padrões

internacionais fossem internalizados. Além disto, a existência de diferenças significativas quanto à regulamentação do meio ambiente provocaria um deslocamento de investimentos para países negligentes em detrimento dos países conscientes quanto à preservação do meio ambiente. Desta forma haveria a criação de vantagens comparativas com base na competitividade espúria decorrente da degradação do meio ambiente.

E segue:

Entretanto, a relação entre meio ambiente e competitividade internacional envolve um processo de *causação mútua*. A hegemonia da agenda da competitividade nas políticas nacionais pode se tornar um problema particularmente importante, principalmente nos países em desenvolvimento caracterizados por significativa vulnerabilidade externa e fragilidade institucional. Neste caso, o aumento das exportações a qualquer custo provoca uma negligência grave com a questão ambiental.

Logo, esta "*causação mútua*", constante na citação acima, acaba sendo interpretada como ponto central dos que advogam a incompatibilidade da pauta ambiental com o foro da OMC, tal como Oxley (2011) sugere ao afirmar que:

Não há casos em que pode ser afirmado que os procedimentos da OMC entregaram uma proteção eficaz ao patrimônio ambiental. A campanha para tornar a OMC mais "verde" é, basicamente, uma campanha política para incluir o meio ambiente no sistema de normas multilaterais de comércio. Normas comerciais não são ferramentas efetivas para o gerenciamento ambiental. Acordos multilaterais que prevejam normas comuns a serem aplicadas no mercado doméstico consistem numa abordagem muito melhor da questão da proteção ambiental.

E conclui, afirmando que:

O bem comum resultante da existência da OMC é muito grande e, a criação de um direito de restringir o comércio por razões ambientais ameaça a capacidade da OMC para fornecê-lo, eis que tal direito mostra um desprezo fundamental para com tal bem comum, decorrente do sistema da OMC. (tradução dos autores).

Evidente a complexa problemática da questão, eis que a mesma extrapola o binômio de "meio ambiente e comércio internacional", adentrando em outras

esferas, tais como protecionismo, política econômica e subdesenvolvimento econômico, o que apenas acentua a divisão entre os críticos e os defensores da inserção da pauta ambiental na OMC.

Neste contexto, a OMC parece sustentar a compatibilidade dos institutos, como apresenta Sawhney (2004) afirmando que a OMC reconheceu em seu Relatório sobre Comércio e Meio Ambiente (WTO 1999) que o comércio é raramente a causa da degradação ambiental (exceto sob o efeito de escala) e que a maioria dos problemas ambientais resultam de poluentes de processos de produção, certos tipos de consumo, e falta de tratamento de resíduos. O Relatório observou que o comércio poderia elevar o bem-estar de forma inequívoca num ambiente de políticas ambientais adequadas. Uma expansão do comércio pode produzir grandes efeitos ambientais negativos somente se dado país não tenha uma política ambiental interna que reflita seus valores ambientais. Na verdade, a falta de políticas ambientais adequadas cria problemas não apenas em o setor de comércio, mas através de todas as facetas da vida econômica de um país.

Porém, os críticos à aproximação da pauta ambiental da agenda da OMC oferecem uma tese alternativa para tratamento paralelo da questão ambiental, mais precisamente, na forma dos Acordos Multilaterais Ambientais, ou *Multilateral Environment Agreements (MEAs)*, firmados em bases negociadas livremente entre os estados contratantes, à margem do sistema da OMC e, naturalmente, sem infringir seus princípios básicos.

Eckersley (2004, p. 27) defende os MEAs como ferramenta efetiva de tratamento da questão ambiental sem infringir as normas da OMC, ilustrando seu argumento com o MEA representado pelo Protocolo de Montreal:

Há cerca de duzentos grandes Acordos Ambientais Multilaterais em existência no mundo de hoje. Cerca de vinte dos mais recentes e mais significativos tratam de problemas ambientais globais e incluem medidas comerciais restritivas para tratar problemas transfronteiriços e problemas ecológicos globais. O MEA mais bem sucedidos atualmente, o Protocolo de Montreal 1987, impôs severas medidas comerciais restritivas para as partes e não-partes do acordo. O Protocolo não só restringe o comércio de substâncias prejudiciais à camada de ozônio, mas também restringe o

comércio de produtos (refrigeradores, produtos em aerossol e condicionadores de ar) que contenham tais substâncias. Estendendo essas medidas restritivas comerciais para os Estados não-partes, o acordo forneceu um poderoso incentivo para os Estados aderirem ao Protocolo, restringindo o acesso ao mercado dos Estados não-partes, desincentivando, por consequência, as indústrias a realocarem suas operações em tais Estados não-partes. (tradução dos autores)

Outros MEAs também foram implementados sem colisão ou confronto com os parâmetros das regras da OMC, valendo enumerar os mais notórios:

- Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), de 1973;
- Convenção de Basiléia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Dejetos Perigosos e seu Depósito Final (Convenção de Basiléia), de 1992;
- Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (Protocolo de Cartagena), de 2000;
- Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Modificação do Clima (UNFCCC), de 1992, e Protocolo de Quioto, de 1997;
- Convenção de Roterdã sobre Procedimento de Informação de Consentimento Prévio para Certas Substâncias Químicas Perigosas e Pesticidas no Comércio Internacional (PIC), de 1998;
- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), de 2001.

Enfim, parece razoável afirmar que a via oferecida pelos MEA, eivada de grande amplitude negocial fora do sistema da OMC, oferece maior espaço político para acomodar questões multilaterais relativas a um dado tema ambiental, do que vale mencionar novamente Oxley citando o "Acordo Internacional de Proteção ao Golfinho de 1999", firmado pela Comissão Interamericana do Atum:

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1994, estabeleceu alguns

princípios sobre o comércio e meio ambiente, ao afirmar que a abordagem mais apropriada no âmbito internacional para proteger o meio ambiente consiste na criação de acordos multilaterais expressamente para propósitos em que seus membros tenham consenso em adotar regras comuns em sua legislação nacional ou práticas locais. A mesma Conferência também afirmou que o uso de medidas comerciais para proteger o ambiente deve ser evitado. (OXLEY, 2011, p. 6 – tradução dos autores).

O caso da pesca do atum é emblemático para ilustrar o tema em debate, porém, será retomado mais adiante cabendo, no momento, ressaltar que a transcrição acima evidencia que, afora à OMC, sequer no próprio sistema da ONU há consenso em redirecionar um sistema de livre comércio consolidado ao longo de mais de seis décadas para uma seara ambiental, pouco afeta aos seus preceitos basilares.

Porém a moderação do debate é defendida, desaconselhando uma análise que simplesmente coloque o comércio internacional em antagonismo direto com sustentabilidade ambiental, como sugere Procópio (1994, p. 9) ao dizer que:

Mesmo que se considerem os conflitos reais e potenciais entre comércio e meio ambiente, há, por outro lado, o argumento de que os mesmos não devem ser exagerados, pois as políticas comerciais e ambientais visam à melhoria da qualidade de vida, a atividade comercial pode gerar recursos para a proteção ambiental e, finalmente, o sistema de comércio internacional vem absorvendo, sem sérias dificuldades, os crescentes níveis de regulamentação ambiental [...].

As linhas acima ilustram, tanto a divisão acerca do tema nas duas correntes formadas pelos defensores e opositores da inclusão da pauta ambiental no sistema da OMC como a forma propositiva que ambas abordam a questão.

Enquanto a primeira corrente sustenta a continuidade da integração da agenda ambiental no sistema OMC como meio de equilíbrio entre comércio e sustentabilidade, como também ilustrado no primeiro capítulo, a segunda corrente questiona a efetividade de tal aproximação, eis que os princípios basilares de tratamento igualitário e aberto das relações comerciais internacionais previsto no GATT, seriam incompatíveis com contramedidas

pautadas por diferenças ambientais, especialmente pelo fato de que a conservação dos recursos naturais, tal como prevista no artigo XX.g do GATT, aparentemente não foi formulada pensando em preservação de recursos vivos, todavia, alguns painéis do GATT/OMC firmaram ser razoável tal interpretação, conforme Oxley (2011, p. 5) ao mencionar o segundo relatório do painel Atum/Golfinho (e que jamais fora adotado).

Não se pode olvidar o viés político a permear as atividades da OMC e, ao mesmo tempo, deixar de notar que a corrente dos que opõe a integração da questão ambiental na agenda do órgão está apoiada sobre argumentos bastante pragmáticos, o que também poderia sustentar uma hipótese de que os alegados antagonismos, talvez, tenham uma natureza mais circunstancial do que conceitual.

### **3. EFETIVIDADE DA OMC PERANTE A QUESTÃO AMBIENTAL**

Para analisar a efetividade das medidas de proteção ambiental invocadas sob o arcabouço da OMC, apropriada a análise comparativa de dois casos emblemáticos: "Atum/Golfinho I", envolvendo os Estados Unidos *versus* México, e "Gasolina", envolvendo Brasil e Venezuela *versus* Estados Unidos.

#### **3.1. PAINEL ATUM/GOLFINHO I**

A percepção de que a questão ambiental tornou-se um novo tema a ser tratado pelo sistema multilateral de comércio ficou evidente com o desenrolar de um painel de disputa, ainda no âmbito do GATT, em 1991. O painel, conhecido como Atum/Golfinho I (OMC, 2011a), colocava frente a frente o liberalismo comercial apregoado pelo GATT (pedido de restrição ao comércio de atum) e a questão ambiental (com o objetivo de proteção aos golfinhos).

Nas águas do leste do Oceano Pacífico, usualmente bandos de golfinhos nadam abaixo dos cardumes de atum e, quando o atum é capturado com redes de

cerco, os golfinhos ficam, por vezes, presos nelas. Muitos morrem se não libertados das redes.

O Ato Proteção de Mamíferos Marinhos de 1972 (MMPA, 1972) dos Estados Unidos estabeleceu medidas para proteger os golfinhos, as quais devem ser observadas tanto pela sua frota de pesca como de outros países cujos navios pesquem atum no Oceano Pacífico. Se um país é exportador de atum para os Estados Unidos e não pode provar às autoridades dos EUA que tem cumprido com a proteção dos golfinhos estabelecida pelo ato, o governo emitirá um embargo sobre todas as importações de peixe daquele país.

Nesta disputa, o México foi o país exportador em questão. O embargo também se aplicou aos países "intermediários" no comércio entre o México e os Estados Unidos, eis que, por vezes, o atum pescado no México era processado e enlatado em um desses países.

As exportações mexicanas de atum para os Estados Unidos foram proibidas em 1991, e, como apresenta Togeiro (1997, p. 5), tais medidas prejudicaram o México que, prontamente, acionou o GATT para a defesa de seus interesses comerciais, obtendo ganho de causa. Mesmo assim, os EUA continuaram aplicando as restrições, pois em simultâneo transcorriam as negociações do NAFTA e o governo Clinton, condicionando a aprovação deste a concessões na área ambiental, conseguiu um acordo bilateral com o México na questão das importações de atum, evitando a aplicação da deliberação do Painel do GATT, merece transcrição, da mesma autora:

Um outro equívoco estava em julgar que as causas ambientais poderiam ter ampla cobertura do Artigo XX (exceções às regras do GATT permitidas com a finalidade de atender a objetivos políticos internos), precisamente os sub-parágrafos (b) e (g) deste Artigo que, respectivamente, tratam de medidas "necessárias para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal" e "relativas à conservação de recursos naturais não renováveis." O julgamento do Painel do Atum/Golfinho I revelou a interpretação privilegiada pelo GATT para a aplicação do Artigo XX: tais exceções dizem respeito apenas à matéria de jurisdição do país que as adota; ou seja, não comportam a extraterritorialidade na aplicação de regulações ambientais.

A alegação dos EUA de prática predatória de pesca no México, no caso Atum/Golfinho I, fugia à competência jurisdicional dos EUA (os golfinhos eram "mexicanos"). (TOGEIRO, 1997, p. 5).

Sorsa (1992, p. 115-33) compactua com tal ponto de vista, sobre o painel Atum/Golfinho I, acrescentando:

Métodos diferentes de produção não tornam os produtos finais diferentes – nenhuma diferenciação internacional é justificável nesta base. Carne é carne, indiferente ao método de morte do boi; atum é atum, indiferente aos tipos de redes usadas para sua captura. Isto significa que os países não podem impor taxas e regulações sobre produtos importados com base nos diferentes métodos produtivos.

Além da interpretação do artigo XX e seus parágrafos, a questão da extraterritorialidade do Ato dos EUA foi outro ponto relevante da discussão, e, Oxley (2011, p. 7), considera imprópria tal imposição extraterritorial, acrescentando que países podem obrigar seus nacionais a seguir uma legislação nacional fora do território do país, porém, o que fazer à respeito de países que não seguem tal legislação? O caminho seria oferecer incentivos? – e continua – Se a pressão é a escolha, porque usar sanções comerciais destinadas à proteção do bem geral e do livre comércio baseado num sistema de comércio global em que um integrante não pode discriminar a outro? Não seria mais apropriado tratar a questão em outras áreas de interesse comum, com compensações em acordos bilaterais de interesse mútuo?

Por fim, o painel concluiu que a proibição de importação através do embargo direto e do embargo aos intermediários não consistia em regulação interna americana (conteúdo do artigo III), era incoerente com o artigo XI:1 e não era amparada pelo artigo XX (b) e (g). Já o embargo aos intermediários não era justificado pelo artigo XX (d), concluindo que o artigo XX não autoriza a aplicação extraterritorial de normas nacionais, todavia, a decisão do painel não foi adotada, posto que os litigantes, à época, estavam em pleno debate de formação do NAFTA, como antes mencionado.

### **3.2. PAINEL GASOLINA**

O painel Gasolina também teve especial relevância por dois pontos específicos: foi a primeira demanda operada pela OMC, eis que proposta poucos dias após a instalação do órgão, mais precisamente em 23 de janeiro de 1995, e também foi o primeiro caso abordando uma questão com forte viés ambiental naquele foro (OMC, 2011b).

No caso, a Venezuela (mais tarde acompanhada pelo Brasil) apresentou sua demanda contra os Estados Unidos, por força do “*US Clean Air Act’s (CAA)*” (CAA, 2011), em seu tópico “*Regulation of Fuels and Fuels Additives – Standarts for Reformulated and Conventional Gasoline*”.

A Venezuela argumentou que os Estados Unidos estariam discriminando a gasolina importada, sob a legislação do C.A.A., tendo solicitado formalmente consultas aos Estados Unidos, conforme estabelecido pelo procedimento de solução de controvérsias da OMC.

O argumento central foi o fato dos Estados Unidos aplicarem padrões mais elevados de controle das características químicas da gasolina importada do que os aplicáveis à gasolina refinada internamente, afrontando o princípio do “tratamento nacional”, pelo que, a Venezuela manifestou sua irrisignação com tal tratamento díspar, destacando que os Estados Unidos não poderiam, sob o argumento da proteção da saúde e do meio ambiente, pelo C.A.A., dispensar tal tratamento à gasolina importada.

Com a clareza que lhe é peculiar, Zanon, traduz a questão como adiante:

A Venezuela, e posteriormente o Brasil, reclamaram sobre os atributos exigidos para a gasolina convencional segundo este ato do governo norte americano, pois criava privilégios para o produtor interno. Os EUA alegaram se tratar de uma exceção do Artigo XX do GATT, o qual permite o a implementação de medidas inconsistentes com as obrigações do GATT caso estas forem necessárias para a proteção da vida humana, vegetal ou animal, para a saúde ou para a conservação de recursos naturais. Alegaram também que o CAA não implicava em favoritismo para os produtores domésticos.

O primeiro argumento não foi aceito pelo Órgão de Resolução de Disputas (ORD), constando do Relatório do Painel que, apesar de que sem dúvida o ato contribua para os fatores em questão, existiria a possibilidade viável de equiparação de tratamentos.

O último argumento também não foi aceito pelo ORD, o qual argumentou no mesmo Relatório do Painel que haveria gasolina importada que ultrapassa os padrões de qualidade que não poderia ser distribuída nos EUA, ao passo que existiria gasolina abaixo dos padrões de qualidade do EPA<sup>4</sup> que poderia ser vendida, caracterizando um claro favoritismo.

No entanto, a questão mais controvertida diz respeito a questão do Artigo XX, o qual permite exceções de cumprimento as regras do GATT somente se a medida seja "relativa" a conservação de recursos naturais. A interpretação de "medida relativa" havia sido sustentada com êxito pelos EUA em outro caso<sup>5</sup>, contra o Canadá, como sendo uma "medida direcionada à".

A Venezuela e o Brasil aproveitaram para se valerem desta interpretação, já que o CAA não é uma medida direcionada à proteção de recursos naturais, saúde ou vida, conforme os EUA haviam argumentado. E os EUA acabaram por aceitar a decisiva interpretação para não caírem em contradição com o que haviam argumentado no caso contra o Canadá.

Assim sendo, o Relatório de Painel adotou a interpretação de que o CAA não é uma "medida direcionada à" proteção de recursos naturais. (ZANON, 1999).

Em resumo, resta claro que o Painel tratou do confronto de dois argumentos bastante distintos: o dos estados demandantes, invocando o princípio do tratamento nacional em nome da liberalidade comercial e, por outro lado, o do estado demandado, invocando direito de exceção por razões ambientais, alicerçado no artigo XX do GATT, tendo a OMC julgado favoravelmente aos primeiros.

Varella (2005) destaca ainda que sequer o reconhecimento da procedência do argumento dos EUA, de que o ar seria ter sido visto como "recurso esgotável" durante o julgamento teve o condão de fazer valer o argumento ambiental, pois

---

<sup>4</sup> EPA – U.S. Environment Protection Agency.

<sup>5</sup> EUA contra Canadá, com relação à importação de camarão.

o “nexo causal entre a produção da gasolina menos poluente e uma melhor qualidade do ar estava bem demonstrada”.

E continua:

Mas mesmo assim a medida foi considerada discriminatória, porque as indústrias estrangeiras não dispunham das mesmas opções ou ao menos de alternativas equivalentes às aquelas acordadas às indústrias nacionais. Os Estados Unidos argumentavam que não era possível conceder as mesmas opções aos estrangeiros, em função na inexistência de instrumentos de controle no caso concreto, o que não foi considerado como suficiente pelo OSC. Segundo o OSC, os Estados Unidos tinham a obrigação de encontrar com os outros países exportadores uma solução negociada e para dar escolhas equivalentes às indústrias estrangeiras. (VARELLA, 2005).

Wallach e Sforza (1999) referem-se a esta decisão da OMC como sendo uma das que enfraqueceu as medidas de salvaguardas ambientais, não por que este não mereça cuidados, mas sim, pelo fato de que não se pode admitir, por falso pretexto, a adoção de práticas que não sejam apenas de protecionismo dissimulado.

Varella (2005) destaca um ponto relevante do julgado, qual seja, de que o mesmo não incorreu numa “hierarquização comércio – meio ambiente”, relegando a causa ambiental – ao contrário – a ilegalidade da medida dos EUA

se apóia, de fato, na ausência de iniciativas para permitir às indústrias do país em desenvolvimento para se adaptarem às novas regras ambientais. Esta ausência de negociações e da disponibilização de escolhas pelos Estados Unidos foi considerada como uma restrição unilateral, com o objetivo de favorecer suas próprias indústrias utilizando o meio ambiente como desculpa. (VARELLA, 2005).

Ou seja, ainda que se trate de argumento ambiental, notável o respeito às convenções que relevam o dever de negociar, especialmente quando confrontados estados com diferentes níveis de desenvolvimento, antes de aplicar sanções pelo não respeito à proteção ambiental, conclui.

Encerrando a análise, o painel gasolina foi concluído com os Estados Unidos acordando com a Venezuela que modificaria sua regulamentação em um prazo de 15 meses, sendo que em 26 de agosto de 1997, ambos informaram ao OSC que firmaram um novo regulamento comum em 19 de agosto.

Desta forma, tanto no caso Atum/Golfinho I como no caso Gasolina, em que pesem os argumentos ambientais apresentados, houve uma notável prevalência da interpretação principiológica do GATT, porém, também merece nota o fato de que ambos os casos foram direcionados para um MEA, o primeiro, pelos interesses políticos circunstanciais, o segundo, pela interpretação da OMC de que a via negocial deveria ser esgotada antes de qualquer sanção efetiva.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Responder a questão que empresta o título a este estudo envolve uma profunda relativização de ambos os fatores: comércio e meio ambiente.

O arrazoado acima evidencia que, via de regra, as análises relativas a internalização da questão ambiental na OMC resultam numa polarização de pontos de vista entre aqueles que defendem e aqueles que rejeitam tal possibilidade, estes últimos geralmente arvorados no argumento de que tal atuação deterioraria a governança ambiental e resultaria em malefícios.

Como já mencionado durante o desenvolvimento, a tese de que os países em desenvolvimento se prevaleceriam de um *dumping ambiental*, pelo aproveitamento desregulado de recursos ambientais apoiados no livre comércio, confronta com a tese de que a mesma liberalização comercial poderia, ao mesmo tempo, servir de alavanca para o desenvolvimento sustentável destes países, sob certas condições, as quais poderiam estar previstas tanto na aplicação do GATT (especialmente em seu artigo XX) como em MEAs paralelos ao sistema da OMC.

Há ainda os que sustentam que os efeitos negativos sobre o comércio decresceriam caso os estados se empenhassem em harmonizar seus arcabouços de legislação ambiental, reduzindo em reduções de custos das transações

decorrente da melhora da fluidez das transações, o que novamente leva a um cenário de tratamento da questão fora do sistema da OMC, recorrendo aos MEAs como caminho de negociação.

Desta forma, a conclusão aparentemente mais razoável é a de que o sistema da OMC tem condições de entregar um tratamento efetivo aos temas ambientais, por três razões específicas, quais sejam: A UMA, por dispor de um arcabouço (GATT e demais tratados multilaterais) que foram estabelecidos sobre bases legítimas de negociação multilateral bem como, por dispor de um sistema formal de processamento e de análise de demandas comerciais afetas aos temas ambientais; A DUAS, pelo fato de que o tratamento da questão ambiental sob a tutela do Órgão de Solução de Controvérsias, como demonstrado nos exemplos do capítulo III, consegue criar um ambiente conciliatório entre os litigantes, no sentido de que estes sejam levados a compor suas divergências até mesmo por mecanismos paralelos ao sistema da OMC como, pela assinatura de MEAs não conflitantes com os princípios do GATT e, por derradeiro, A TRÊS, pelo fato de que o tratamento da questão ambiental na OMC coloca em prova a resistência do próprio sistema ao contexto político de fundo nas relações internacionais, o que deve ser visto como oportunidade de amadurecimento e composição dos interesses envolvidos, em detrimento a um pragmatismo exacerbado na condução das disputas, descartando, assim, a visão antagonista e preferindo a acomodação da agenda ambiental no sistema de comércio internacional.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

CASTILHO, S.; CASTRO, D.; MIRANDA, S. H. G.; LEE BURNQUIST, H. **Evolução do comitê de comércio e ambiente (CTE) na incorporação das questões ambientais na OMC.** Disponível em:

<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/AcordosID-p8SzRd5XOf.pdf> .

Acesso em: 12 ago. 2011.

ECKERSLEY, R. **The big chill: the WTO and multilateral environment agreements.** Global Environment Politics, 4:2, Massachusetts Institute of Technology, maio de 2004.

**GATT – Transcrito no Decreto Federal número 313 de 30/07/1948.**

Disponível em [http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_313\\_1948.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_313_1948.htm) . Acesso em: 05 ago. 2011.

**GATT. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations.** 1994.

GONÇALVES, R. **Meio ambiente e a economia política do comércio internacional.** In: *Revista Brasileira de Economia Política*, n.3, v. 2, p. 338-339, dezembro 1998.

JANK, M. S.; VIÉGAS, I. F. P. **A OMC e o agronegócio: o desafio da rodada do milênio.** In: *Revista Preços Agrícolas*, n. 156, outubro de 1999.

LAFER, C. O. **Setor agropecuário e a política externa brasileira.** Aula magna ministrada por ocasião do centenário da ESALQ proferida em Piracicaba, São Paulo, em 07/maio/2001. Disponível em: <http://www.relnet.com.br>. Acesso em: 01 ago. 2011.

**USA Marine Mammal Protection Act (MMPA) of 1972.** Disponível em: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/laws/mmpa/>. Acesso em: 11 ago. 2011.

**OMC – Items on the CTE’s Work Programme.**

Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/cte00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm). Acesso em: 10 ago. 2011.

**OMC - México y otros países contra los Estados Unidos: “atún-delfines”.**

Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/edis04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/edis04_s.htm). Acesso em 15/08/2011. (a)

**OMC - Venezuela y Brasil contra los Estados Unidos: gasolina.** Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/edis07\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/edis07_s.htm). Acesso em 10/08/2011. (b)

**OMC, FOCUS, Genebra, Organização Mundial do Comércio**, n. 15, p.9, janeiro 1997.

OXLEY, A. **WTO and the environment, contributions from the Australian APEC study centre 2001-11**. Disponível em:

<http://www.apec.org.au/docs/oxley2001.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **WTO and the environment, contributions from the Australian APEC study centre 2001-11**. Disponível em:

<http://www.apec.org.au/docs/oxley2001.pdf>. p. 5. Acesso em 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **WTO and the environment, contributions from the Australian APEC study centre 2001-11**. Disponível em:

<http://www.apec.org.au/docs/oxley2001.pdf>. p. 6. Acesso em: 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **WTO and the environment, contributions from the Australian APEC study centre 2001-11**. Disponível em:

<http://www.apec.org.au/docs/oxley2001.pdf>. p. 7. Acesso em: 10 ago. 2011.

PIRES, C. F. B. **Comércio e meio ambiente e a organização mundial do comércio**. Centro de Direito Internacional. p.8, 2006.

PROCÓPIO Filho, A.. (coord.) **Ecoprotecionismo: comércio internacional, agricultura e meio ambiente**. Estudos de Política Agrícola, n. 17, p. 9, 1994.

QUEIROZ, F. A. **Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais**. In: *Ambiente & Sociedade*, n. 2, v. VIII, p. 3, julho/dezembro 2005.

\_\_\_\_\_. **Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais**. In: *Ambiente & Sociedade*, n. 2, v. VIII, p. 5, julho/dezembro 2005.

SAWHNEY, A. **WTO - Related matters in trade and environment: relationship between WTO rules and MEAs - 2004**. Disponível no site

<http://www.icrier.org/pdf/wp133.pdf>. Acesso em 07/08/2011.

SORSA, P. **GATT and the Environment**. *The World Economy*, n. 1, v. 15, p. 115-33, january 1992.

TOGEIRO, L. **Harmonização internacional das políticas ambientais: o papel da organização mundial de comércio (OMC)**. Disponível em:

<http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/toqueiro.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Harmonização internacional das políticas ambientais: o papel da organização mundial de comércio (OMC)**. Disponível em:

<http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/toqueiro.pdf>. p. 6. Acesso em: 11 ago. 2011.

U.S. Environmental Protection Agency (EPA) – C.A.A. Disponível em:

<http://www.epa.gov/air/caa/>. Acesso em: 11 ago. 2011.

VARELLA, M. D. **O acúmulo de lógicas distintas no direito internacional: conflitos entre comércio internacional e meio ambiente**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_71/Artigos/artigo\\_Marcelodias.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_71/Artigos/artigo_Marcelodias.htm). Acesso em: 11 ago. 2011.

WALLACH, L.; SFORZA, M. **The WTO: five reasons to resist corporate globalization**. New York, NY: Seven Stories Press. p. 29, 1999.

ZANON Jr., O. L. **O caso gasolina: a soberania e o sistema de resolução de disputas da OMC**. Disponível em:

<http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/18955>. Acesso em: 11 ago. 2011.