

GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E MEDIDAS RESTRITIVAS AO COMÉRCIO: BREVES COMENTÁRIOS SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES

Naiana Magrini¹⁻²

Resumo: No contexto da recente aprovação de regulamentos ambientais mais rígidos, que causam impacto também ao comércio internacional, questiona-se qual o papel da Organização Mundial de Comércio, quais os desafios impostos por medidas que visam a persecução de objetivos legítimos, como a proteção ambiental, e quais as possibilidades disponíveis aos seus países membros.

Palavras-Chave: comércio internacional. barreiras não tarifárias. meio ambiente. governança global.

Abstract: In the context of the recent approval of stricter environmental regulations, which also impact international trade, the role of the World Trade Organization is defied. What are the challenges posed by measures aimed at pursuing legitimate objectives, such as environmental protection, and what possibilities are available to its member countries.

Keywords: international trade. non-tariff barriers. environment. global governance.

1. Introdução

Acontecimentos recentes, como a aprovação do Regulamento de produtos livres de desmatamento pelo Parlamento Europeu, aplicável a certos produtos e commodities associadas ao desmatamento e degradação de florestas,³ reacendem uma discussão relevante sobre

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e advogada associada no escritório Grinberg Cordovil Advogados.

² Os comentários apresentados por meio do presente artigo representam opiniões pessoais da autora.

³ Faz-se referência ao Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o

quais os limites para que os países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) apliquem regulações e standards que objetivem a proteção ambiental.

Nesse contexto, é questionável se poderia ser a OMC classificada como um órgão de governança global também de cunho ambiental. Muito embora a OMC atravesse uma grave crise institucional, seus acordos continuam plenamente vigentes. Por meio da interpretação e aplicação destes, a Organização já adotou inúmeras decisões com potencial impacto ambiental, na tentativa de acomodar a necessidade de desenvolvimento e preocupações ambientais.⁴

A existência de barreiras ao comércio, independentemente de sua natureza, é um tema de máxima relevância. A exemplo disso, nota-se que a evolução das normas que regem o comércio internacional, especialmente aquelas no âmbito da OMC, vem demonstrando que o foco não é a pura redução tarifária, mas a garantia que os fluxos comerciais continuem fluindo sem maiores impedimentos.⁵

Nesse sentido, vale a reflexão se a OMC pode ser considerada um órgão de governança global ambiental – pelo menos para questões que tangenciam o comércio internacional – e, como tal, quais seriam os limites à regulação nacional impostos pelos compromissos assumidos no âmbito da OMC, notadamente pelo Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), na tentativa de garantir o cumprimento último dos objetivos da Organização, que consistiriam em reduzir barreiras injustificáveis ao comércio internacional.

2. A ausência de uma autoridade de governança global ambiental e o papel da OMC

Globalização econômica pode ser definida como a “*integração gradual de economias nacionais em uma economia global sem*

Regulamento (UE) nº 995/2010. Disponível em https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en Acesso em 29/10/2023.

⁴BERNSTEIN, Steven. Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 2:3, MIT, Agosto de 2002. Pg. 1.

⁵BALDWIN, Richard. The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, nº 1, 2016. Pgs. 95-116. Pg. 96.

fronteiras”.⁶ Embora se reconheça que a intensificação dos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros tem o potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade no mundo, permitindo, em alguma medida, a transferência de capitais e um desenvolvimento econômico mais sustentável, esse processo deve ser regulado, de forma a garantir que esses objetivos sejam atingidos. A OMC e seu conjunto de regras foram esforços ambiciosos nesse sentido.⁷

A assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), culminando posteriormente na formação da Organização Mundial do Comércio foi um importante impulso para uma economia globalizada, com elevados fluxos comerciais internacionais e investimentos estrangeiros guiados de maneira a promover um desenvolvimento mais sustentável.⁸ Em que pese a crise atual vivenciada pela OMC, ela foi, durante um longo período, um instrumento relevante para consolidar a interdependência econômica e comercial.⁹

No âmbito da OMC, os países membros assumiram diversos compromissos traduzidos na forma de princípios fundamentais, que permeiam todos os instrumentos da Organização, ou na forma de acordos que regulam temas específicos. Esses acordos e princípios tem como objetivo levar os Países membros a alcançar os objetivos da OMC.

Embora as preocupações ambientais venham aumentando ao longo dos anos, medidas que tenham alcance mais global são pouco efetivas devido à ausência de governança global no que diz respeito a matérias ambientais. Não há, por exemplo, organizações internacionais fortes com poderes legislativos.¹⁰ Ainda, é difícil entender como os

⁶ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005. Pg. 03.

⁷ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005. Pg. 02.

⁸ O conceito de desenvolvimento sustentável foi usado pela primeira vez no chamado *Brundtland Report*, de 1987, e consiste na habilidade de garantir que a presente geração supra suas necessidades sem, contudo, comprometer a habilidade das futuras gerações de fazer o mesmo (Cf. Relatório da Comissão Internacional em Desenvolvimento e Meio Ambiente: Nosso Futuro Comum, 1987, §27).

⁹ COSTA, José Augusto Fontoura. *Do GATT à OMC: uma análise construtivista*. Sequência: estudos jurídicos e políticos, Vol. 32, N°. 62, 2011, págs. 161-192. Pg. 183.

¹⁰ BODANSKY, Daniel. *The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? The American Journal of Inter-*

problemas ambientais, que por natureza, são transfronteiriços, serão suficientemente endereçados e remediados sem uma autoridade internacional forte, capaz de exercer governança plena.¹¹

Adicionalmente, medidas regulatórias ambientais mal desenhadas ou mal aplicadas, além de inefetivas, podem causar efeitos deletérios ao desenvolvimento global, representando entraves injustificados a fluxos de comércio e gerando distorções, como, por exemplo, dificuldades de acesso a mercado,¹² comprometendo, em última instância, o objetivo de se alcançar um desenvolvimento global mais sustentável.

Apesar de ainda não se ter nenhuma autoridade ambiental internacional, algumas organizações parecem estar assumindo papéis de destaque. A OMC é uma delas. No âmbito do comércio internacional, a Organização foi sabidamente bem sucedida em sua tentativa de reduzir barreiras tarifárias globais, ampliando e intensificando os fluxos comerciais. Em seus acordos e decisões interpretativas, contudo, também se nota a presença de temas ambientais relevantes.

Meio ambiente e comércio podem parecer temas dissociados à primeira vista, contudo, nos últimos anos, verificou-se uma necessidade crescente também de redução das chamadas barreiras não tarifárias ao comércio, dentre as quais se destacam as barreiras técnicas, muitas vezes implementadas na forma de medidas regulatórias de proteção ambiental, que visam regular algum bem ou modo de produção.¹³

A legitimidade de organizações internacionais como a OMC é bastante debatida e muito se questiona a autoridade da Organização em se sobrepôr às regulações domésticas de seus países membros.¹⁴

national Law, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 598.

¹¹ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 599.

¹² MASKUS, Keith E.; WILSON, John S; OTSUKI, Tsunehiro. Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Framework for Analysis. Policy Research Working Paper 2512. The World Bank, 2000. Pg. 3.

¹³ BARTENHAGEN, Erik. The intersection of trade and environment: an examination of the impact of the TBT Agreement on Ecolabeling Programs. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 17, Nº. 1, pags. 51-81. Outono 1997. Pg. 52.

¹⁴ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 597.

O direito internacional ambiental tem se desenvolvido majoritariamente com fundamento no consenso específico exprimido pelos Estados e não com base em um sistema de governança global. Ou seja, o direito internacional ambiental é constituído majoritariamente de obrigações específicas assumidas pelos Estados. Nesse caso, quando o Estado se obriga por meio de consenso específico, o grau de submissão é inferior quando comparado às obrigações às quais o Estado se vincula por meio do chamado consenso geral, casos em que ao se vincular, ele não sabe quais restrições serão impostas.¹⁵

Os países vêm celebrando uma séria de acordos e instrumentos internacionais, como a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Silvestres Ameaçadas de Extinção, que indicam o controle do comércio como uma forma de atingir objetivos de proteção ambiental.¹⁶

O Guia publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é outro exemplo disso. O Guia foi publicado em 1972 sob o título “Recomendações do Conselho sobre princípios guias relativos a aspectos econômicos internacionais de políticas ambientais”.¹⁷ Alguns ambientalistas, inclusive, apontam as restrições comerciais como uma forma de sanção para países que descumprem padrões de proteção ambiental, em um contexto em que a imposição desses padrões, quando não há nenhuma, é uma forma de resposta a um Estado por falhar em negociar ou adotar tais padrões.¹⁸

Outra preocupação comumente levantada por especialistas sobre a intersecção entre regulação ambiental e comércio é que uma menor proteção ambiental pode representar uma vantagem competitiva, gerando mais transações comerciais e atraindo investimentos para países que tenham um padrão de proteção ambiental reduzido. Sendo assim, um país que aplica regulações ambientais mais rígidas pode perder

¹⁵ BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, N° 3, Jul., 1999, p. 596-624. Pg. 604 a 609.

¹⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 381.

¹⁷ OCDE. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 1972. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>

¹⁸ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 381.

vantagem comparativa nos seus fluxos comerciais,¹⁹ tendo em vista que há um aumento significativo nos custos de produção.²⁰ A preocupação, portanto, seria se a manutenção de padrões de proteção ambiental mais elevados seria sustentável ao longo do tempo.²¹

Se por um lado existem preocupações legítimas de como determinados padrões ou normais ambientais podem comprometer os fluxos comerciais, por outro há um reconhecimento de que a proteção do meio ambiente é uma área bastante relevante e que instrumentos de mercado não são suficientes para prevenir a degradação ambiental, a não ser que haja algum benefício econômico advindo da implementação de medidas protetivas ao meio ambiente.²²

3. Insuficiência de medidas de proteção ambiental locais e os desafios impostos por certas medidas

Um elemento que pode complicar a adoção de medidas em prol da proteção ambiental é a necessidade de cooperação entre os países para que as medidas sejam efetivas. Na área ambiental, a cooperação é essencial para se atingir resultados satisfatórios. Mesmo os neoliberais admitem que em campos como o econômico e o ambiental a cooperação poderia levar a resultados mais satisfatórios, contexto no qual seria racional abrir mão de ganhos relativos de poder.²³

Normas e padrões podem ser utilizados para se atingir a finalidade legítima e necessária de proteger o meio ambiente e promover um

¹⁹ VAN BEERS, Cess; VAN DEN BERGH, Jeroen C.J.M. An empirical multi-country analysis of the impact of environmental regulations on foreign trade flows. *Kyklos* 50: 29-46, 1997. Pg. 29.

²⁰ HARRIS, Mark N.; KÓNYA, László; MÁTYÁS, László. Modelling the Impact of Environmental Regulations on Bilateral Trade Flows: OECD, 1990-1996. *The World Economy*, 25, 3, 387-405. Pg. 387.

²¹ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 382.

²² COSTA, José Augusto Fontoura; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Killing the green goose: legal limits to develop and sell biodiversity goods. *UniCEUB. Revista de Direito Internacional*, V. 13, Nº 2, 2016, pags. 148-160. Pg. 153.

²³ COSTA, José Augusto Fontoura. Do GATT à OMC: uma análise construtivista. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, Vol. 32, Nº. 62, 2011, págs. 161-192. Pg. 162.

desenvolvimento mais sustentável. Contudo, também podem ser usados de maneira desproporcional ou injustificada, com o objetivo de restringir determinados fluxos comerciais sob um viés protecionista e de forma discriminatória, contrariando normas e princípios basilares do comércio internacional e, notadamente, da OMC, substituindo as barreiras tarifárias.²⁴

Nesse contexto, a compreensão sobre os limites entre o direito e a necessidade legítima de regular a proteção ao meio ambiente e a imposição de barreiras injustificáveis ao comércio é necessária e urgente, não apenas para que se adote medidas efetivas para proteção ambiental, mas também para a manutenção dos fluxos e trocas comerciais entre os países de forma justa e saudável. O desafio é delinear até onde vai o direito soberano de um País de se autorregular e onde começam as medidas impeditivas ao comércio internacional, tendo em vista que alguns tipos de regulações internas podem interferir nos fluxos comerciais internacionais.²⁵

Embora não haja nenhum acordo no âmbito da OMC que foque em questões ambientais exclusivamente, há alguns elementos presentes nos acordos celebrados que permitem uma interpretação sob o viés ambiental. Um deles é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (“TBT”).

O Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, ou TBT, teve sua origem na Rodada Uruguai, a partir de Standards elaborados durante a Rodada Tokio. Esses Standards se transformaram em dois novos Acordos celebrados no âmbito da OMC, que visavam endereçar preocupações relacionadas a regulação dos Estados Membros sobre questões envolvendo proteção da saúde e vida humana, animal e vegetal. O TBT reconhece o direito de seus Estados membros de se autorregular, implementando medidas para atingir objetivos como a proteção do meio ambiente, mas objetiva assegurar que regulações técnicas, standards e

²⁴ QIU, Larry D.; BAO, Xiaohua. How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade? *Review of International Economics*, V. 20, N° 4, 2012, pags. 691-706. Pg. 691.

²⁵ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 129.

avaliações de conformidade não sejam discriminatórias e nem criem obstáculos desnecessários ao comércio.²⁶

Há alguns elementos que justificam a preocupação com esse tipo de barreiras técnicas. Um estudo conduzido pelo Comitê do Projeto de Políticas sobre Normas Internacionais, Avaliação de Conformidade e Comércio dos EUA e pelo Conselho de Ciência, Tecnologia e Política Econômica dos EUA, traçou características comumente adotadas pelos países em suas regulações técnicas que gerariam dificuldades ao comércio. São elas: standards que se diferem das normas internacionais são comumente aplicados para proteger produtores domésticos; standards restritivos são comumente desenhados para abarcar as características do produto doméstico e não apenas para garantir eficiência, segurança ou performance; o acesso a sistemas de testagem ou certificações de produtos não é isonômico para produtores domésticos e exportadores e, comumente, certificações estrangeiras não eram aceitas no mercado doméstico; e há uma falta de transparência significativa nos sistemas desenvolvidos para regulações técnicas.²⁷ O TBT foi criado justamente para lidar com esses problemas.

O TBT auxilia a distinguir, seguindo os princípios e parâmetros da OMC, as medidas protecionistas, que seriam contrárias aos princípios fundamentais da OMC.²⁸ Além de oferecer parâmetros para as regulações técnicas, o TBT também é um instrumento relevante ao reconhecer que a facilitação do comércio passa por esforços para harmonização de regulações técnicas, o que incluem as regulações que visam a proteção do meio ambiente.²⁹

²⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 135.

²⁷ EUA. National Research Council 1995. *Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century*. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em <https://nap.nationalacademies.org/catalog/4921/standards-conformity-assessment-andtradeinto-the-21st-century> . Acesso em 04/11/2023.

²⁸ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999. Pg. 383.

²⁹ WILSON, John S. *Technical Barriers to Trade and Standards, Challenges and Opportunities for Developing Countries Presented by the World Bank*. Documento submetido pelo Banco Mundial ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC. 2000. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/W130.pdf&Open=True> Acesso em 22/10/2023. Pg. 03.

Este debate acerca das limitações dos países Membros da OMC para se autorregular em ganha bastante relevância no cenário atual, com o crescimento de iniciativas para se combater o desmatamento e o aquecimento global.

Exemplo claro disso é a recente aprovação pelo Parlamento Europeu da nova Regulação Europeia para produtos livres de desmatamento. Na contextualização da proposta aprovada, fica clara a preocupação com o crescente aumento do desmatamento e sua relação direta com as mudanças climáticas, preocupação esta acentuada pelo fato de a União Europeia ser uma grande consumidora de produtos agrícolas que comumente se originam de áreas desmatadas. A regulação será aplicada à diversos produtos agrícolas, gerando aos exportadores a obrigação adicional de conduzir um procedimento de *due diligence* específico, o que tem gerado preocupações para os exportadores e Governo brasileiros.³⁰

4. Conclusões

Acordos internacionais que visam oferecer parâmetros para standards e regulações nacionais, como o TBT, são importantes para a manutenção de um sistema de mercados abertos,³¹ mas podem – como parte do regime jurídico internacional – limitar a capacidade dos países em estabelecer regulamentos e standards técnicos, que podem visar a proteção ambiental.

No âmbito da OMC, o desafio é permitir a persecução de objetivos legítimos – como a proteção do meio ambiente – sem validar a imposição de barreiras injustificadas ao comércio. No âmbito nacional, especificamente, tendo em vista a importância dos produtos agrícolas para a balança comercial brasileira – e sendo eles os mais atingidos por regulamentos técnicos de outros países que visem a proteção ambiental

³⁰ Esta preocupação fica evidenciada pela carta enviada pelo Governo Brasileiro, juntamente com outros países em desenvolvimento, ao Parlamento Europeu, em 27 de julho de 2022. Disponível em https://www.oc.eco.br/wpcontent/uploads/2022/09/FINAL-Joint-Letter-on-DFSC_14-Countries-1.pdf . Acesso em 30/09/2023.

³¹ MAHÉ, Louis-Pascal. Environmental and quality standards in the WTO: New protectionism in agricultural trade? A European Perspective. *European Review of Agricultural Economics*, V. 24, 1997, pags. 480-503. Pg. 484.

– a compreensão de tais limites é essencial para a proposição de políticas públicas e medidas que permitam ao Brasil continuar exportando em um sistema comercial justo e não discriminatório, além de garantir vantagens competitivas relevantes no cenário mundial.

Referências bibliográficas

BALDWIN, Richard. The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, nº 1, 2016. Pgs. 95-116.

BARTENHAGEN, Erik. The intersection of trade and environment: an examination of the impact of the TBT Agreement on Ecolabeling Programs. *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 17, Nº. 1, pags. 51-81. Outono 1997.

BERNSTEIN, Steven. Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 2:3, MIT, Agosto de 2002.

BODANSKY, Daniel. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 3, Jul., 1999, p. 596-624.

COSTA, José Augusto Fontoura. Do GATT à OMC: uma análise construtivista. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, Vol. 32, Nº. 62, 2011, págs. 161-192.

COSTA, José Augusto Fontoura; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Killing the green goose: legal limits to develop and sell biodiversity goods. *UniCEUB. Revista de Direito Internacional*, V. 13, Nº 2, 2016, pags. 148-160.

EUA. National Research Council 1995. *Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century*. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em <https://nap.nationalacademies.org/catalog/4921/standards-conformity-assessment-andtradeinto-the-21st-century> . Acesso em 04/11/2023.

HARRIS, Mark N.; KÓNYA, László; MÁTYÁS, László. Modelling the Impact of Environmental Regulations on Bilateral Trade Flows: OECD, 1990-1996. *The World Economy*, 25, 3, 387–405.

MAHÉ, Louis-Pascal. Environmental and quality standards in the WTO: New protectionism in agricultural trade? A European Perspective. *European Review of Agricultural Economics*, V. 24, 1997, pags. 480-503.

MASKUS, Keith E.; WILSON, John S; OTSUKI, Tsunehiro. Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Framework for Analysis. Policy Research Working Paper 2512. The World Bank, 2000.

OCDE. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 1972. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>

QIU, Larry D.; BAO, Xiaohua. How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade? *Review of International Economics*, V. 20, Nº 4, 2012, pags. 691-706.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 2ª Edição, 1999.

União Europeia. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) nº 995/2010. Disponível em https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

VAN BEERS, Cess; VAN DEN BERGH, Jeroen C.J.M. An empirical multi-country analysis of the impact of environmental regulations on foreign trade flows. *Kyklos* 50: 29-46, 1997.

VAN DEN BOSSCHE, Peter. *Law and Policy of WTO*. 2005.

WILSON, John S. Technical Barriers to Trade and Standards, Challenges and Opportunities for Developing Countries Presented by the World Bank. Documento submetido pelo Banco Mundial ao Comitê de Barreiras Técnicas da OMC. 2000. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/W130.pdf&Open=True> Acesso em 22/10/2023.

