

Reservado



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM ECONOMIA INTERNACIONAL

A INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL DO AMBIENTE:

A PERSPECTIVA DA POLÍTICA COMERCIAL

Márcia Pereira Rodrigues

Orientação: Professor Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva

Júri: Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva, professor associado com agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa; Doutora Lígia Maria Costa Pinto, professora auxiliar da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho; Doutora Maria Isabel de Deus Mendes, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



MESTRADO EM ECONOMIA INTERNACIONAL

A INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL DO AMBIENTE:
A PERSPECTIVA DA POLÍTICA COMERCIAL

Márcia Pereira Rodrigues

Orientação: Professor Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva

Júri: Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva, professor associado com agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa; Doutora Lúcia Maria Costa Pinto, professora auxiliar da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho; Doutora Maria Isabel de Deus Mendes, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

AGRADECIMENTOS

O apoio expresso por várias pessoas ao longo da realização deste trabalho foi incondicional para a sua efectividade, a essas mesmas pessoas gostaria de manifestar aqui o meu maior agradecimento.

Antes de mais, agradeço a orientação prestada pelo Professor Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva. A sua ajuda, as palavras de incentivo e a sua disponibilidade no acompanhamento e aconselhamento sobre a evolução da dissertação foi, sem dúvida, um marco imprescindível para o surgimento da mesma.

Também pretendo agradecer o apoio da minha família, em particular da minha irmã sempre pronta a ajudar, bem como de todos aqueles que sempre estiveram presentes, mais não fosse pela sua preocupação aquando da elaboração da tese, e a força que me deram para continuar com a mesma.

A todos o meu sincero obrigada.

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO	10
1.1. Enquadramento	10
1.2. Objectivos do Estudo	12
1.3. Metodologia	12
1.4. Estrutura do Texto	13
II - AMBIENTE E COMÉRCIO INTERNACIONAL: IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS DESTE INTERFACE	15
2.1. O Ambiente no Modelo de Comércio Internacional	15
III - CONCEITOS TEÓRICOS FUNDAMENTAIS	21
3.1. Noção de Ambiente	21
3.2. Desenvolvimento Sustentável	22
3.3. Externalidade Ambiental	29
3.4. Princípio do Poluidor-Pagador	33
3.5. Princípio da Precaução	36
IV - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL	39
4.1. Instrumentos de Comando e Controlo	39
4.2. Instrumentos Económicos	41
4.2.1. Instrumentos de Despesa Pública	43
4.2.2. Instrumentos de Receitas	45
4.2.3. Instrumentos Neutros	47
4.2.4. Eficiência dos Instrumentos Económicos	47

V - ABORDAGEM DA QUESTÃO AMBIENTAL E O DIREITO COMERCIAL INTERNACIONAL	50
5.1. Análise Histórica	50
5.2. Políticas e Instituições Ambientais Internacionais	65
5.2.1. Organização Mundial do Comércio	65
5.2.1.1. Acordos Comerciais e as Regras Ambientais	66
5.2.1.2. Instrumentos no seio da OMC	69
5.2.1.3. O Ambiente nos Princípios e Regras do GATT/OMC	73
5.2.1.4. Multilateralismo versus Regras Nacionais	74
5.2.2. União Europeia	77
5.2.2.1. Instrumentos no seio da UE	81
5.2.2.2. Prioridades de Acção	83
5.2.3. Acordo de Comércio Livre Norte Americano	86
5.2.3.1. Acordo de Cooperação Ambiental Norte Americano	86
5.2.3.2. Impacto Ambiental das Regras do NAFTA	89
5.2.4. Acordos Ambientais Multilaterais	94
5.3. Conflitos Comerciais no âmbito da Preservação Ambiental	102
VI - INSTITUCIONALIZAÇÃO INTERNACIONAL DO AMBIENTE	113
6.1. Revisões da Política Comercial e da Política Ambiental	113
6.2. Cooperação Internacional	119
6.3. Sistema Ambiental Multilateral	124
VII - CONCLUSÕES	136
Anexos	139
Bibliografia	142
Glossário de Termos e Abreviações	147

RESUMO



A globalização, que caracteriza o sistema internacional, não só reflecte um aumento dos fluxos comerciais como também o crescimento da população mundial que, por sua vez, contribui para um elevado consumo de recursos naturais de forma insustentável. Esta situação global coloca no centro de discussão a potencial relação entre os efeitos do comércio internacional e os efeitos provenientes da protecção ambiental. Na verdade, existe uma certa dificuldade em complementar os objectivos da política comercial com os da política ambiental. A primeira tem sido desenvolvida em busca de um maior crescimento das economias que passa pela liberalização das trocas comerciais, enquanto a segunda procura implementar medidas que permitem a preservação dos ecossistemas, essenciais para a vida humana.

A comunidade internacional tende a reconhecer, cada vez mais, a importância do ambiente para a boa *performance* das economias. Os problemas ambientais globais são agora levados em conta no processo de decisão política, ou seja, há que estabelecer reformas com o intuito de introduzir questões comerciais no âmbito da política ambiental e questões ambientais na política comercial.

A ausência de uma instituição que regule os problemas ambientais dificulta o posicionamento do ambiente como uma prioridade fulcral para o desempenho económico. Um sistema ambiental multilateral baseado em acordos e medidas ambientais está longe de ser alcançado devido às diferentes preferências políticas de cada país, mas na sua criação está a resposta mais adequada para tornar as regras do comércio internacional compatíveis com os padrões ambientais.

Palavras-Chave: Comércio Internacional, Ambiente, Pagador Poluidor, Não-Discriminação,
Dumping Ecológico, Proteccionismo Ambiental, Liberalização Comercial.

ABSTRACT

The globalisation that characterises the international system not only reflects an increase in trade flows but equally the growth in the numbers of the world population which in turn contributes for a huge and unsustainable consumption of natural resources. This global situation places at the centre of the debate the potential relation that exists between the effects of international trade and the effects stemming from the protection of the environment. In fact, there is some difficulty in conjugating the objectives of a trade policy with the objectives of an environmental policy. The former was developed around the pursuit of increased economic growth - which implies the deregulation of trade, whilst the latter seeks to implement measures allowing for the preservation of the ecosystems, essential to sustain human life.

The international community increasingly tends to recognise the importance of the environment for good economic performance. Global environmental issues are now taken into account in the political decision making process. In other words, there is a need to implement reforms in the sense of addressing commercial issues in the realm of environmental policy, and of introducing environmental issues in commercial policy making.

The absence of an institution regulating environmental issues tends to compromise the position of the environment as a priority for economic performance. A multilateral system based on environmental agreements and measures is far from becoming a reality because of the different political preferences of each country, but the creation of such a system will provide the most adequate response to the need of making international trade rules more compatible with environmental standards.

Key words: International Trade, Environment, Polluter-Pays, Non-Discrimination, Ecological Dumping, Environmental Protectionism, Trade Liberalisation

I - INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO

Sobre a conjuntura actual podemos constatar vários atentados ao meio ambiente, que podem mesmo vir a ser irreversíveis caso não sejam estabelecidas determinadas regras no sistema mundial. Assiste-se a uma sobrepesca dos recursos marinhos, estima-se uma perda de 10% da área florestal nos países em desenvolvimento em 2020, uma perda da biodiversidade, um aumento das alterações climáticas resultantes dos efeitos de estufa devido à emissão de gases (independentemente de ter sido estabelecido no Protocolo de Quioto uma redução de 5% das emissões de gases para níveis de 1990) e um elevado consumo energético (OCDE 2001d). O que se pode verificar é que muitos recursos renováveis e não renováveis estão a ser usados de forma insustentável ameaçando a integridade dos ecossistemas.

A questão do ambiente é um tema que cada vez mais suscita interesse por parte não só dos políticos, mas também da opinião pública, tendo esta última um papel preponderante na implementação de medidas ambientais. Contudo, durante muito tempo o ambiente foi ignorado e subestimado, uma vez que a principal preocupação económica era o bem-estar das populações expresso no crescimento económico.

Com o crescente aumento dos fluxos comerciais e com a tendência de uma maior consciencialização ambiental emergiu nas discussões políticas a questão da estreita relação

entre a política comercial e a política ambiental. Como se sabe, o comércio é visto como o motor do desenvolvimento económico e o ambiente como algo que deve ser preservado e protegido em benefício da vida humana. Daí, o surgimento da problemática quanto à existência de uma complementaridade ou, pelo contrário, um antagonismo entre a política comercial e a política ambiental de cada país.

O princípio 16º da Declaração sobre o Ambiente e o Desenvolvimento do Rio de Janeiro de 1992 (CNUCED) estabelece que “as autoridades nacionais deverão efectuar esforços na promoção da internalização dos custos de protecção ambiental e na utilização de instrumentos económicos, em virtude do princípio através do qual será o poluidor que sustentará o custo da poluição, no contexto do interesse público e sem falsear o jogo do comércio internacional e do investimento”. A política ambiental internacional deve ser coordenada para não provocar distorções nas trocas internacionais.

Muitos ambientalistas consideram que a sustentação da protecção ambiental global se encontra ameaçada pelas regras da liberalização do comércio internacional, conforme estabelecidas pela OMC, pois de acordo com os seus argumentos a conservação do ambiente e o comércio são duas forças incompatíveis. Contudo, existem vários grupos de interesse (*lobbies*) defensores do comércio livre que, por sua vez, consideram a regulamentação ambiental como um instrumento propício na edificação de barreiras comerciais. Deste modo, estes últimos procuram influenciar as decisões estatais em benefício das actividades económicas, mesmo quando estas são grandes fontes de degradação ambiental.

A integração de temas como o ambiente e o desenvolvimento no seio das questões comerciais leva a repensar o actual sistema comercial multilateral. Na realidade, a solução está na interacção dos interesses de diferentes grupos no processo político. Este trabalho procura clarificar o actual regime ambiental internacional e a dificuldade na implementação de uma nova arquitectura institucional de acordo com os novos desafios que se apresentam na comunidade internacional.

1.2. OBJECTIVOS DO ESTUDO

Sendo o comércio internacional uma realidade essencial para o crescimento das economias, o objectivo desta dissertação visa identificar os potenciais efeitos que a regulamentação ambiental poderá desempenhar na política comercial e, inversamente, as consequências ambientais resultantes da prática do comércio com base num sistema desprovido de uma estrutura institucional ambiental.

A intenção é exactamente demonstrar a dificuldade na institucionalização dos problemas ambientais ao nível internacional, o que pode provocar danos irreversíveis quer ao nível do comércio internacional quer ao nível do próprio ambiente; e dar a conhecer alguns caminhos que permitem ir ao encontro de um sistema ambiental multilateral.

1.3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na realização deste trabalho consistiu numa primeira fase na análise de alguns princípios e conceitos teóricos da política ambiental e o enquadramento do ambiente no modelo clássico de comércio internacional de modo a construir um corpo teórico fundamental para o desenvolvimento do objecto de estudo. Numa segunda fase, optou-se por uma análise mais empírica com o intuito de dar a conhecer os vários regimes ambientais existentes e aprofundar a problemática da institucionalização do ambiente ao nível internacional.

1.4. ESTRUTURA DO TEXTO

Basicamente, o texto foi repartido em quatro capítulos que focam quatro pontos essenciais. Antes de mais, o segundo capítulo procura enquadrar o leitor na questão da relação entre o comércio e o ambiente, procurando identificar alguns problemas decorrentes desse *interface*, os instrumentos analíticos utilizados e uma definição dos principais conceitos teóricos relevantes.

Em seguida, o terceiro capítulo é subdividido em seis secções que visam dar a conhecer a legislação e os princípios da política comercial e da política ambiental numa dimensão internacional, efectuando primeiramente uma análise histórica do sistema de gestão ambiental a esta escala; os conflitos comerciais que derivam do incumprimento de tais princípios; e a importância dos acordos ambientais multilaterais na resolução das disputas comerciais entre os vários países que recorrem à protecção do ambiente como um meio para justificar eventuais

restrições comerciais.

Por fim, faremos um balanço das transformações que deverão ser implementadas ao nível da política comercial e da política ambiental; e a importância da cooperação internacional na criação de uma estrutura institucional global sobre o ambiente.



II - AMBIENTE E COMÉRCIO INTERNACIONAL:

IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS DESTE

INTERFACE

2.1. O AMBIENTE NO MODELO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

A principal preocupação de qualquer empresa é assegurar a sua vantagem comparativa no sistema comercial. Como tal, várias estratégias têm sido implementadas, desde a criação de novos produtos à aposta em tecnologias mais eficientes e passando pela reestruturação de novos métodos de produção.

A vantagem comparativa de um país ou de uma empresa está intimamente associada a vários factores de influência do sistema comercial e do investimento internacional. Actualmente, os teóricos reconhecem como um desses factores a dotação ambiental, ou mais propriamente os custos ambientais. A questão do ambiente não se limita a uma preocupação meramente ecológica, mas também económica, uma vez que as regulamentações ambientais ao permitirem uma melhor definição dos custos reais da produção acabam por ter uma função determinante na vantagem comparativa internacional. Na teoria económica, o ambiente é visto, muitas vezes, como um terceiro factor de produção, tal como o trabalho e o capital.

A análise dos potenciais efeitos das diferentes regulamentações ambientais sobre o mercado

implica a integração do ambiente nos modelos clássicos de comércio internacional. A maior parte dos teóricos recorrem ao Teorema de Heckscher-Ohlin que tem como premissa o facto de um país se especializar na exportação de um bem cujo processo produtivo depende intensivamente de um factor de produção que possui com relativa abundância e importar bens cujo factor é relativamente escasso (Appleyard e Field, 1998).

A teoria da vantagem comparativa, em termos ambientais, não é mais do que uma extensão do modelo clássico. Vamos pressupor um mundo de dois países com factores de produção (capital e trabalho) idênticos e vamos acrescentar a dotação ambiental. Em concorrência perfeita e com a livre mobilidade de factores, vamos assumir que a indústria X tem uma produção intensiva em poluição e a indústria Y não é intensivo-polvente. Além disso, o país A tem uma abundante dotação ambiental, que pode advir de uma fraca industrialização, de uma regulamentação ambiental mais moderada ou, então, de uma elevada capacidade de assimilação natural, enquanto no país B existe uma escassez desse mesmo factor. Com base nestes factos e de acordo com o modelo desenvolvido por Heckscher-Ohlin, o país A terá vantagem na produção da indústria X e o país B tenderá a especializar-se na indústria Y como forma de equilibrar a sua desvantagem absoluta provocada pela escassez de factores ambientais necessários à indústria X (ambos os países retiram vantagens no mercado). Deste modo, um país ricamente dotado ambientalmente terá uma vantagem comparativa relativamente a outros países e irá especializar-se na produção e exportação de bens intensivo-polventes. Por sua vez, um país com uma reduzida capacidade assimilativa ambiental deve produzir intensivamente bens não-polventes. O mercado apela crescentemente a um conceito de divisão de trabalho internacional.

O importar/exportar bens poluentes tem implicações na alocação internacional dos recursos, pois os países mais afectados pela poluição especializam-se em bens ecológicos e os países, onde a degradação ambiental é socialmente aceitável, aplicam métodos produtivos mais poluentes. A vantagem comparativa no comércio internacional pode ser definida em termos de abundância ou escassez ambiental, caso os outros factores de produção permaneçam iguais.

O conceito de dotação ambiental é complexo e difícil de medir. Por um lado, depende da capacidade assimilativa dos recursos naturais e da tolerância social para com a poluição, por outro depende também da qualidade ambiental dos ecossistemas e do valor que os governos e os cidadãos lhe atribuem. No entanto, existem outros determinantes como o nível de industrialização e urbanização bem como os investimentos públicos e privados sobre o ambiente.

De modo que, uma elevada dotação ambiental está relacionada com a existência de sistemas naturais não poluentes, ou com uma tolerância social sobre a degradação ambiental ou porque, simplesmente, há um fraco desenvolvimento industrial que não exige uma grande capacidade de assimilação natural ou social. Contudo, é preciso ter em atenção que a dotação ambiental de um país não é estática, ela pode evoluir e sofrer alterações a longo prazo, uma vez que os próprios factores que a determinam podem ser sujeitos a algumas mudanças.

Após a compreensão do ambiente como factor de produção é necessário analisar algumas variáveis que irão permitir avaliar a importância da dotação ambiental na alocação da vantagem

comparativa (Leonard, 1988):

- A abundância ambiental surge quando o factor ambiental é subutilizado, logo o país terá vantagem na produção de bens intensivo-poluente, pois se esses bens fossem produzidos num país com escassez ambiental, então as empresas seriam alvo de fortes penalizações devido aos elevados custos ambientais.
- Necessidade de distinguir a poluição local da poluição global. Quando a degradação ambiental surge como resultado da produção de um bem ao nível global, um país mesmo dotado ambientalmente pode acabar por ter apenas uma ligeira vantagem na produção desse mesmo bem.
- Verificar se a implementação das regulamentações ambientais é unilateral ou mediante um acordo internacional entre várias partes, na medida em que a divergência de regras desencadeia diferentes dotações ambientais nos países.
- Estudar a mobilidade internacional dos factores de produção, embora se constate que, até ao momento, a natureza de algumas empresas se limita à transferência internacional de capital e, como tal, a existência de factores de produção distintos pode não alterar a vantagem comparativa na produção de bens intensivo-poluente.

Por ocasião da decisão da localização geográfica, as multinacionais estudam rigorosamente os obstáculos que poderão vir a enfrentar num determinado país e, nessa decisão, a dotação ambiental tem cada vez mais uma maior importância, principalmente, para as indústrias cuja produção é considerada altamente poluente, como é o caso das petrolíferas e da indústria química.

De acordo com tudo o que foi acima referido, alguns teóricos consideram que a diminuição do factor de dotação ambiental pode contribuir para a deslocação das empresas com uma produção intensivo-poluente para países abundantes nesse factor. Se os factores forem idênticos e a mobilidade do capital for livre, então iremos assistir a uma transferência de capital do país com escassez ambiental para o país com uma dotação ambiental abundante e com custos ambientais mais reduzidos. No entanto, as empresas decidem a sua localização consoante os custos ambientais, não propriamente pela sua abundância, de acordo com a dimensão do potencial mercado e a disponibilidade de matérias-primas.

Uma política ambiental nacional intransigente e o próprio poder da opinião pública podem colocar sérios entraves ao crescimento das empresas com métodos produtivos poluentes, repercutindo-se numa realocação da produção, num aumento do investimento directo estrangeiro em países onde os custos se apresentam menos onerosos, ou pode reflectir-se numa aplicação de medidas compensatórias que violam as regras comerciais (Sampson, 2000).

Uns receiam que os países em desenvolvimento ignorem a importância crescente da protecção do ambiente apenas para atraírem potenciais investidores e assim alcançarem um elevado estágio de industrialização e uma posição comercial superior aos países desenvolvidos que estão sujeitos ao cumprimento de medidas ambientais mais exigentes na luta contra a poluição (Leonard, 1988; Srinivasan, 1995). Na sequência de tal decisão política, os países que estão numa fase de desenvolvimento serão considerados como um futuro “abrigo” para a poluição e chegam mesmo a considerar que os países desenvolvidos demonstram ter um excesso de zelo

pela qualidade ambiental que não é mais do que uma ameaça ao seu crescimento económico, pois temem a imposição de barreiras comerciais sobre bens produzidos sob uma fraca ou nula regulamentação ambiental. Porém, cientificamente ainda não está provado uma relação causa-efeito entre a política ambiental e a migração das indústrias poluentes para países com normas ambientais menos rígidas. Outros factores mobilizam as decisões económicas como é o caso dos custos provenientes da mão-de-obra e da própria criação de infraestruturas.

Alguns economistas internacionais defendem as alterações do comércio internacional impulsionadas pelas diferentes políticas ambientais como um processo natural da própria evolução da vantagem comparativa. Deste modo, negam a necessidade de medidas proteccionistas e apelam a uma liberalização comercial. Contudo, é preciso não esquecer que o crescimento na produção de bens intensivo-poluentes leva a uma diminuição da qualidade ambiental do país dependendo do seu nível de protecção do ambiente. A política ambiental de um país pode afectar negativamente a qualidade ambiental de outro país mediante a especialização e o comércio.

III - CONCEITOS TEÓRICOS FUNDAMENTAIS

3.1. NOÇÃO DE AMBIENTE

Na Convenção sobre Biodiversidade (1992) podemos encontrar a definição de ecossistema como sendo um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e micro-organismos que interagem entre si com uma mesma função. A produtividade dos ecossistemas está intimamente relacionada com o desenvolvimento humano (UNEP, 2000b).

Além disso, o ambiente é um bem económico público e privado que satisfaz as necessidades humanas quer individuais quer da comunidade em geral. O ambiente pode ser utilizado como um bem de consumo público e como um bem com capacidade de absorver os desperdícios provenientes dos processos produtivos do sector privado (Siebert, 1996). A política ambiental, além de ter como grande missão a protecção do espaço natural, procura integrar os problemas ambientais nas decisões económicas e no sistema comercial multilateral.

O conceito de valor económico dos recursos naturais é definido de acordo com a motivação que cada pessoa tem para pagar pelo seu uso/ou conservação. O valor pelo uso de um recurso ambiental expressa o nível de bem-estar (utilidade) que um indivíduo retira da sua utilização actual para fins produtivos ou de consumo.

Sendo o ambiente definido como um bem económico, qualquer degradação ambiental com a



exploração ilimitada de recursos terá um efeito perverso sobre o crescimento económico e o bem-estar da comunidade. Daí, a crescente preocupação internacional em adoptar medidas ambientais à escala global com o intuito de proteger o ambiente, mas ao mesmo tempo promover o desenvolvimento das economias.

3.2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A exploração de recursos naturais não-renováveis (energia fósil e os minerais) tem um efeito directo na disponibilidade desses recursos no futuro. Por conseguinte, se a taxa de utilização dos recursos naturais for superior à sua própria taxa de crescimento, então estaremos perante uma inevitável redução do capital natural.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu em 1987 aquando da publicação do *Our Common Future (Brundtland Report)*, que o definiu como um desenvolvimento que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta às necessidades das gerações futuras. Mas foi no decorrer da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992) que ele foi considerado como um princípio fundamental no sistema mundial (UN, 1992). Como tal, têm sido desenvolvidas várias conferências nas quais se pretende discutir estratégias e soluções na implementação desse princípio, como aconteceu na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo (Setembro 2002).

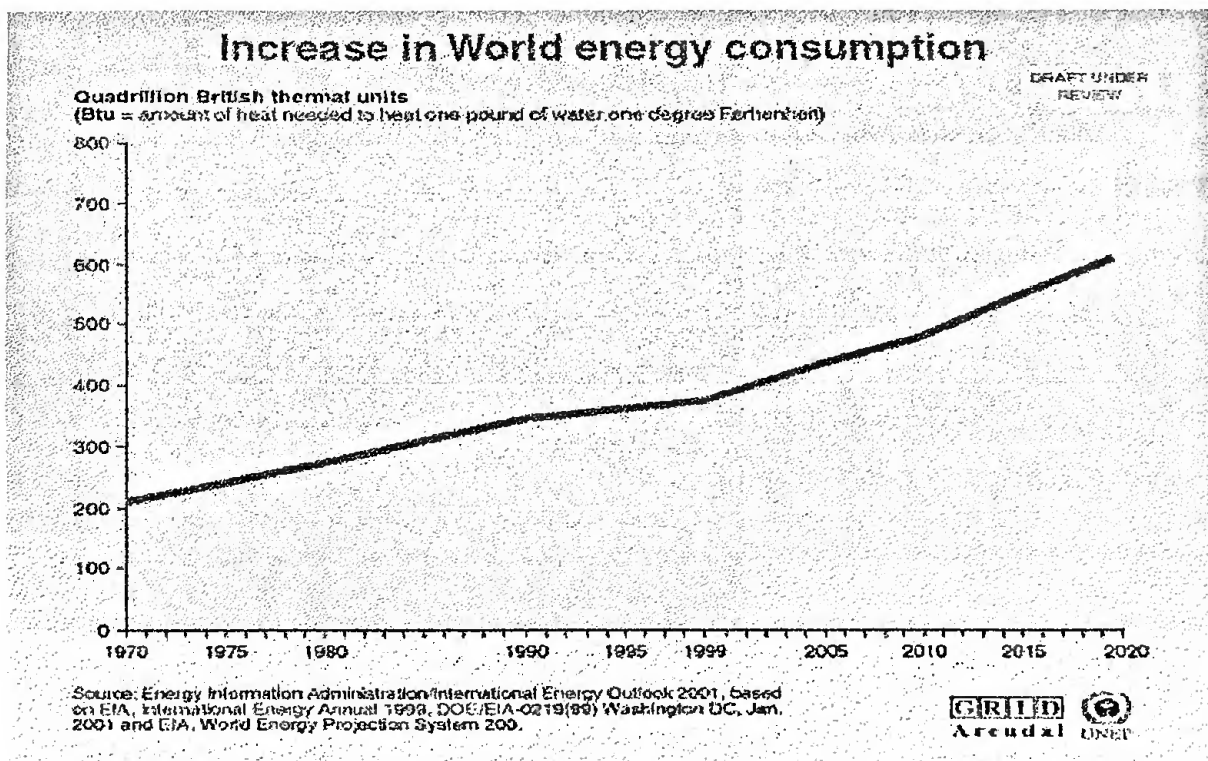
Está implícito na definição de Desenvolvimento Sustentável o princípio de equidade intergeracional e de equidade intrageracional (OCDE, 1995). A primeira refere-se ao facto de disponibilizar de igual forma às gerações futuras tudo aquilo que usufruímos; por sua vez, quanto à equidade intrageracional o que se pretende é eliminar as desigualdades económicas entre uma mesma geração, uma vez que a pobreza é uma das causas da degradação ambiental.

As sociedades buscam, hoje em dia, um desenvolvimento económico sustentável, e não só uma maximização do bem-estar económico. É preciso garantir a satisfação das necessidades da geração actual mas também assegurá-las a longo prazo para as gerações futuras através de uma gestão eficiente dos recursos naturais. Tudo isto pressupõe uma modificação nos padrões de produção e consumo de modo a que os custos resultantes de tais medidas possam ser socialmente aceites, ou seja, são fundamentais reformas na política comercial e ambiental, a eliminação de externalidades negativas com a internalização dos custos ambientais no processo produtivo e uma coordenação entre vários actores económicos (Estados, empresas, ONG's e os cidadãos).

A Agenda XXI das Nações Unidas (capítulo IV) sublinhou o consumo e a produção insustentável como uma das maiores causas da deterioração do ambiente global. O consumo é determinante para o desenvolvimento sustentável e pode ter efeitos ambientais positivos e negativos. Por um lado, pode estimular a procura de bens ecológicos, por outro lado pode intensificar o uso de transportes e a exploração intensiva de energia (v. gráfico I) e de outros recursos naturais. A reunião ministerial de Oslo (1994) definiu o consumo sustentável como

“the use of services and related products which responds to basic needs and bring a better quality of life while minimising the use of natural resources and toxic materials as well as the emissions of waste and pollutants over the life cycle of the service or product so as not to jeopardise the needs of future generations” (OCDE, 1999d).

Gráfico I - Consumo da Energia Mundial



Fonte: UNEP - GEO 2000

Os Estados têm sido confrontados com vários desafios ambientais locais e globais devido à existência de incentivos inapropriados na actividade económica que provocam danos sobre o

ecossistema (sobreexploração dos recursos marinhos, diminuição da biodiversidade, alterações climáticas) e que colocam sérios entraves ao crescimento económico sustentável a longo prazo.

O desenvolvimento sustentável requiere mudanças ao nível nacional e internacional. Na sua prossecução, os países têm responsabilidades comuns e simultaneamente responsabilidades diferentes entre si. São responsabilidades comuns na protecção dos recursos naturais globais, mas são também responsabilidades diferenciadas devido às distintas capacidades que cada país tem na resolução dos problemas ambientais (OCDE, 1995). Os países desenvolvidos assumem uma forte responsabilidade para com o sistema global¹, uma vez que são os principais poluidores e são aqueles que têm mais condições técnicas e financeiras para circunscrever e erradicar a degradação ambiental em todo o mundo, inclusivamente apoiando os países menos desenvolvidos.

Muitos recursos naturais transcendem as fronteiras políticas (por exemplo, os rios e a fauna marinha), o que obriga a uma cooperação na sua exploração e gestão bem como uma consulta e notificação dessas actividades para que as mesmas não provoquem externalidades negativas em outros países. A obrigação de prevenir a poluição transnacional é um princípio expresso na regulamentação ambiental internacional e que pode ser encontrado no Princípio 21º da Declaração de Estocolmo em 1972 e no Princípio 2º da Declaração do Rio em 1992, *States*

1

17º Princípio da Declaração do Rio (1992): “ *The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command*”

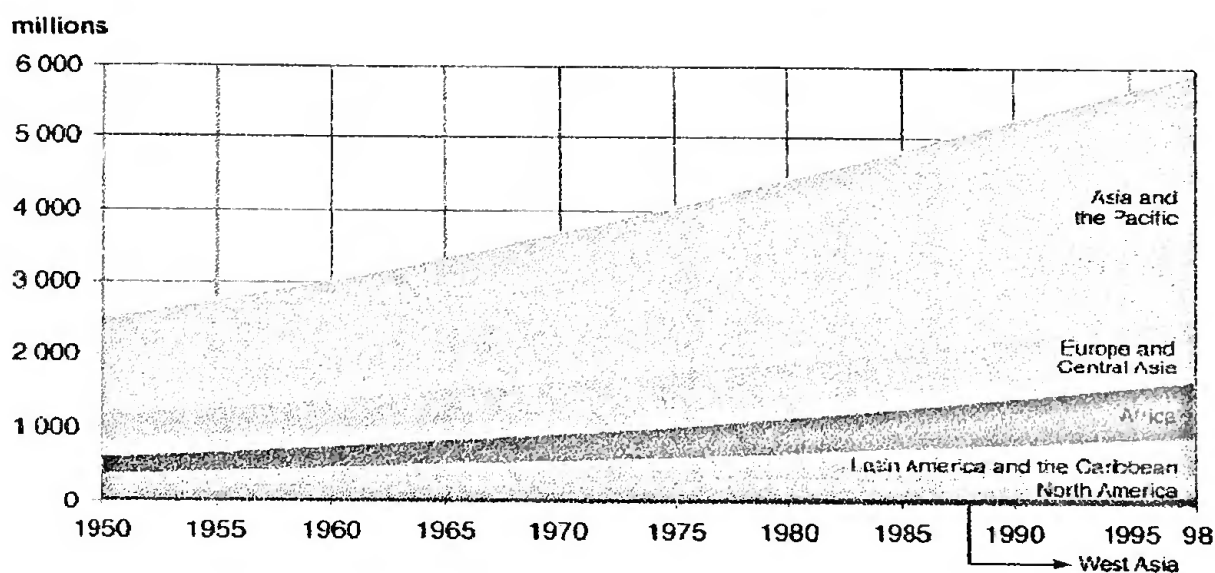
have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and development policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. Além disso, existem os *global commons* que estão para além de qualquer jurisdição nacional (OCDE 1995), ou seja, embora possam ser utilizados por todas as nações, eles não podem ser apropriados por um país, mas todos têm a responsabilidade comum de os conservar e explorar de modo sustentável (por exemplo, a camada do ozono, o alto mar, o espaço e a Antártico).

Os recursos naturais são limitados e interdependentes, logo minimizar a sua escassez é considerada como um dos principais desafios para a comunidade internacional, uma vez que a degradação de certos recursos pode influenciar a função de outros. Segundo dados da OCDE, estima-se que a população mundial alcance, nas próximas duas décadas, 7,5 biliões, o que representa um aumento significativo do consumo e, por sua vez, da produção para satisfazer essa mesma procura. Actualmente, de acordo com a UNEP (2000a), a população mundial situa-se em cerca de 6000 milhões (v. gráfico II).

Deste modo, é imprescindível calcular o valor da escassez dos recursos mediante o sistema de preços. Uns consideram que só o abrandamento da exploração dos recursos naturais é que garante, no futuro, a satisfação da procura, mas isso irá incidir negativamente no crescimento económico. Outros, por sua vez, acreditam que o progresso tecnológico irá compensar a

escassez de recursos e permitir um desenvolvimento das economias. Na verdade, independentemente da via adoptada uma coisa é certa, não podemos ignorar esta situação, sendo imprescindível um reequacionamento do sistema actual, mediante a integração das questões ambientais no contexto económico.

Gráfico II - População Mundial (1950-1998)

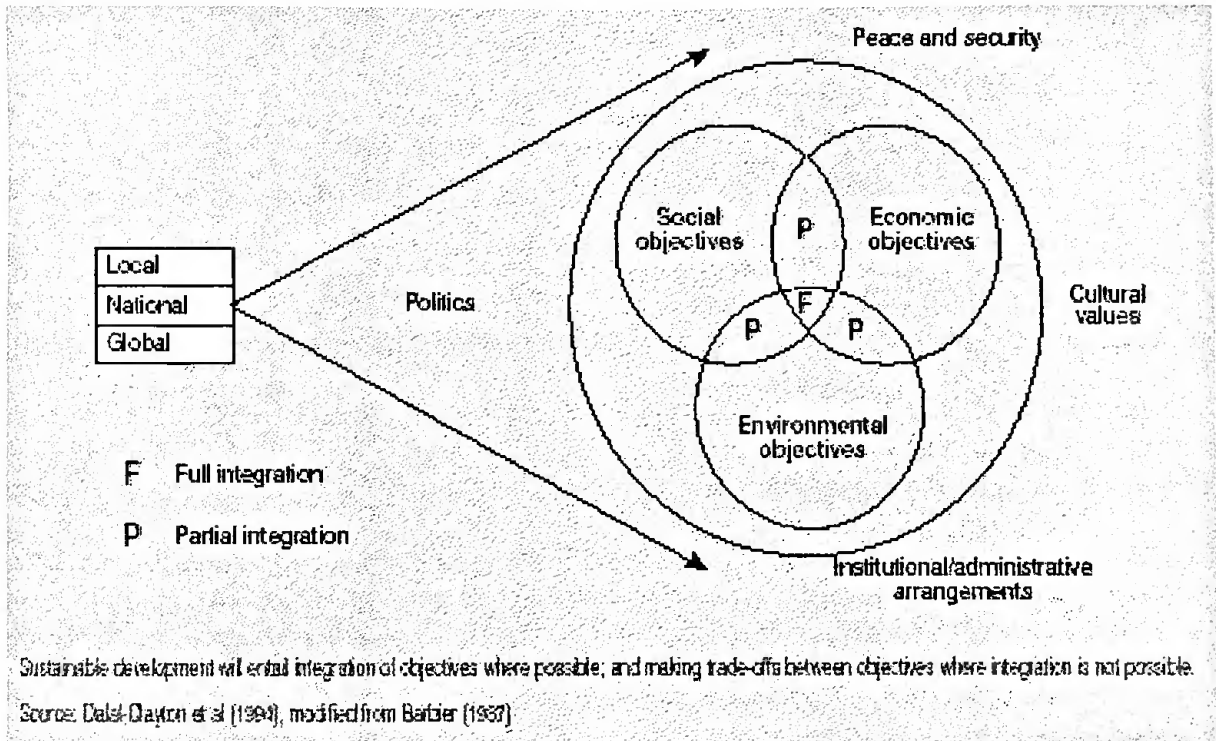


Fonte: UNEP - GEO 2000

O desenvolvimento sustentável pressupõe uma interdependência, que não pode ser ignorada, entre o progresso económico, a capacidade ambiental e o desenvolvimento social (v. gráfico III). Só assim será viável uma exploração sustentável e um acesso igualitário aos recursos naturais, prevenindo a exaustão dos mesmos a longo prazo (Dalal-Clayton e Bass, 2002). Todo o tipo de estratégias de desenvolvimento que sejam definidas quer ao nível nacional quer ao

nível internacional devem permitir a participação pública e devem respeitar a biodiversidade, essencial para a preservação do meio ambiente

Gráfico III - As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: OCDE

Não existe um modelo único de desenvolvimento sustentável, uma vez que os países devem formular estratégias de acordo com as suas prioridades socio-económicas, a sua cultura e as suas instituições políticas. Uma estratégia não consiste num grande plano, mas sim no estabelecimento de vários instrumentos e métodos que permitem responder aos desafios de

uma forma coerente e dinâmica. Daí, a necessidade de definir objectivos partilhados por todos os agentes económicos, construir infraestruturas políticas que possibilitem a aplicação das decisões políticas, criar mecanismos de integração das políticas sectoriais de forma a identificar o seu impacto nos grupos socio-económicos, incrementar a capacidade de controlar as condições ambientais e a crescente participação da sociedade civil e do sector privado.

3.3. EXTERNALIDADE AMBIENTAL

A eficiência económica advém de uma afectação dos recursos que maximiza o rendimento (afecção de recursos eficiente no sentido de Pareto). Porém, nem sempre a afectação de recursos é de facto eficiente e isso acontece quando o sistema de preços não reflecte devidamente as interacções entre os agentes económicos. Por conseguinte, a promoção de uma afectação eficiente dos recursos ambientais implica que a sua escassez venha reflectida nos preços dos bens ou serviços.

A externalidade resulta quando a decisão (de produção ou consumo) de um determinado agente económico gera custos ou benefícios a outro(s) agente(s), que não estão incluídos nessa decisão e sem que haja lugar a qualquer forma de compensação. Deste modo, por outras palavras, ocorre uma externalidade sempre que uma actividade económica de um agente tenha repercussões noutrem.

As externalidades podem ser positivas ou negativas consoante o efeito provocado pelo

causador da externalidade aumente ou diminua o bem-estar de quem sofre com essa mesma externalidade. Uma externalidade negativa origina uma tal afectação de recursos que a actividade causadora da externalidade é exercida a um nível superior ao do óptimo de Pareto (o agente causador não suporta o montante dos danos), existindo a necessidade de diminuir o nível da actividade económica até alcançar a optimização. Por sua vez, a externalidade positiva consiste numa afectação de recursos em que a actividade económica causadora da externalidade é exercida a um nível inferior ao do óptimo de Pareto (o agente causador não recebe o montante dos benefícios que provoca), o que implica um aumento do nível da actividade de modo a alcançar o óptimo económico. O montante socialmente óptimo de qualquer acção é aquele em que o custo marginal dessa acção iguala o seu benefício marginal.

A degradação ambiental é uma externalidade negativa, na medida em que os agentes económicos impõem custos externos à sociedade sob a forma de poluição, sem que as vítimas sejam compensadas. Pearce argumenta que “ocorre um custo externo quando a actividade de um agente provoca uma perda de bem-estar no outro agente e esta perda de bem-estar não é compensada” (Pearce e Turner, 1990). Na presença da poluição, os custos que o poluidor acarreta (custo privado) não são iguais aos custos que ele provoca na sociedade (custo social). Os custos ambientais são considerados externalidades difíceis de quantificar e como tal acabam por não ser incluídos no processo de decisão política. Uma forma de avaliar os custos provenientes da utilização de recursos naturais está em analisar a vontade dos consumidores em pagar pelos benefícios ecológicos ou na aceitação pela degradação ambiental.

Desta forma, algumas soluções foram desenvolvidas de forma a alcançar um equilíbrio eficiente mesmo existindo uma externalidade: as negociações coasianas e a taxa de Pigou.

Uma análise das negociações coasianas adoptadas por Ronald Coase (1960) pressupõe, primeiramente, a definição do conceito de propriedade, uma vez que na ausência de direitos de propriedade existe uma tendência à sobreexploração dos bens públicos. O direito de propriedade é o direito de usar ou alterar um recurso de acordo com o que está estabelecido pela sociedade. De acordo com o Teorema de Coase: “Na presença de uma externalidade relevante no sentido de Pareto e num ambiente coasiano (ambiente em que o número de vítimas e de causadores da externalidade é restrito), uma negociação voluntária sobre o nível da externalidade conduzirá a uma solução socialmente óptima, independentemente de quem detém os direitos de propriedade”. Deste modo, a definição dos direitos de propriedade e a sua atribuição a uma das partes cria um mercado de negociações que permite atingir um nível óptimo da actividade causadora da externalidade (os agentes económicos podem acordar entre si um determinado nível de interesse para ambos), não sendo necessário uma intervenção governamental reguladora. Contudo, a implementação do Teorema de Coase, muitas vezes, é complexa devido à dificuldade de identificar todos os agentes intervenientes (poluidores e vítimas), sendo possível apenas quando estes são em menor número.

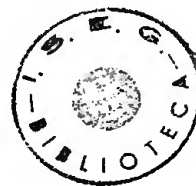
O conceito de externalidade e as suas implicações foi desenvolvido também por Arthur Cecil Pigou, segundo o qual o sistema de preços das economias de mercado nem sempre traduz os efeitos provenientes da actividade económica, produzindo dessa forma uma “falha de mercado”

e resultados não óptimos. Daí, ser indispensável a introdução de uma taxa correctiva (taxa de Pigou) para igualar os benefícios privados e os sociais no ponto óptimo e assim obter uma eficiência económica ambiental. Uma das vantagens da taxa de Pigou é a de estimular os poluidores a adoptarem tecnologias mais limpas, de modo a aumentar a sua actividade económica sem serem sujeitos a taxas que iriam reduzir a sua rentabilidade.

Para Pigou, os danos ambientais devem ser internalizados nem que para isso seja necessário a intervenção do Estado mediante a tributação e subsídios, situação esta contestada por Coase, pois segundo o teorema deste último o simples recurso aos mecanismos de mercado permite alcançar um óptimo de Pareto. Contudo, nos últimos anos, as ideias de Coase têm sido confrontadas com o facto de ao existir um grande número de vítimas de externalidades negativas (efeitos ambientais que envolvem países além fronteiras) há uma tendência para o *free riding*, isto é, se a política da maioria das empresas é não internalizar os custos ambientais, então essa mesma estratégia é seguida por outras empresas para que não tenham custos de produção mais elevados e, por conseguinte, uma perda de competitividade a curto prazo e um aumento da degradação ambiental.

Entretanto, um conjunto de sugestões, métodos e técnicas tem sido desenvolvido para encontrar uma forma eficaz de utilização dos recursos naturais e como garantir um nível de qualidade ambiental optimamente social que devem ser suportados pelo sistema económico. As externalidades ambientais devem ser internalizadas no processo de produção, mediante intervenções estatais, para que os preços dos bens possam reflectir os custos ambientais,

satisfazendo assim o princípio do poluidor-pagador.



3.4. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

A aplicação do Princípio do Poluidor-pagador (PPP) ganha, cada vez mais, uma maior acuidade e objectividade no sistema mundial, assumido-se como uma fonte de financiamento na manutenção e realização de infraestruturas ambientais.

O Princípio do Poluidor-pagador significa que *“the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the costs of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment”* (OCDE, 1972), excepto nos casos em que a assistência se destina a suportar os custos de I&D no âmbito da prevenção e redução da poluição. O princípio baseia-se no facto de que os custos de prevenção e o controlo da poluição devem ser suportados por quem deu origem a essa mesma degradação e não pelas entidades públicas.

Inicialmente como um princípio económico, o PPP é agora um princípio de aplicação universal do direito internacional do ambiente. A intenção deste princípio é internalizar os custos ambientais na produção global para que sejam expressos no preço final do produto,

pressionando os agentes económicos na procura de medidas que modifiquem os seus métodos de produção poluentes, com o objectivo de preservar a qualidade ambiental, o que implica uma alteração na oferta e, por conseguinte, na elasticidade da procura.

O PPP surgiu na sequência da aplicação de regulações ambientais restritivas, que ao elevarem os custos de produção desencadearam consequências negativas na competitividade das empresas. Isto tornou mais firme a preocupação de uma generalização de subsídios e tarifas ambientais como forma de assegurar as vantagens competitivas do país. Esta situação resultou numa recomendação por parte do Conselho da OCDE (1972), onde foi estabelecido que os subsídios só seriam justificados em casos de extrema necessidade.

Teoricamente, a poluição deve ser controlada até ao ponto em que o custo marginal da redução da poluição iguale o ganho obtido por essa mesma redução. Contudo, a valoração dos danos ambientais e o cálculo do equilíbrio entre os custos da poluição e os custos da protecção ambiental, muitas vezes, não é claro, uma vez que tem por base preferências individuais e a própria sensibilidade da sociedade relativamente às questões ambientais.

A definição do PPP não é exaustiva o que suscita várias dúvidas na aplicação deste mesmo princípio. Por um lado, o PPP deve ser aplicado a todos os poluidores sem excepção, porém é reconhecida a dificuldade da sua implementação quando o poluidor é o consumidor; por outro lado, peca por não ter em atenção a poluição cumulativa, ou seja, quando a causa da poluição se deve a um conjunto de determinadas actividades.

Deste modo, há que fazer uma interpretação extensiva do PPP, que só é viável com a correcta definição de poluidor. A OCDE definiu-o como “alguém que directa ou indirectamente causa danos ou cria condições que poderão levar a um dano”. O principal poluidor é aquele que produz bens nocivos ao ambiente, logo qualquer agente que tenha um papel determinante no dano ambiental, mesmo que não esteja na sua origem directa, pode ser classificado como tal.

A crescente complexidade da questão ambiental na estrutura económica obriga à criação de um PPP mais alargado para que o seu conteúdo responda mais eficientemente a novas situações de degradação ambiental. Só assim será possível reduzir as distorções comerciais atingindo uma maior eficiência económica em simultâneo com um aumento da protecção do ambiente ao limitar a exploração dos recursos naturais mediante um pagamento.

Para além do PPP, existem outros princípios fundamentais para a preservação ambiental com influências na política comercial. O Princípio Utilizador Pagador (PUP) que considera que os custos de utilização intensiva dos recursos naturais devem estar implícitos no preço total do produto, ou seja, quem deverá pagar pelo uso de recursos que podem potenciar a danificação ambiental é o próprio consumidor, mediante a aplicação de uma taxa equivalente ao benefício recebido (OCDE, 1995). Uma das consequências da implementação do PUP é a adopção de uma política de preços reais dos recursos que pode ser um incentivo para uma gestão mais racional na exploração dos recursos escassos e não renováveis. Este princípio pode contribuir para despertar uma maior atenção da sociedade quanto ao valor dos recursos naturais. Outro princípio importante consiste no Princípio da Prudência ou da Prevenção, através do qual se

reconhece a existência de uma incerteza no domínio ambiental, sendo mais eficaz a prevenção dos danos irreversíveis do que depois a sua reparação.

3.5. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O Princípio da Precaução, previsto no Princípio 15º da Declaração do Rio², consiste em assumir determinadas acções com a finalidade de responder às ameaças ambientais mesmo na falta de provas científicas sobre as mesmas, funcionando como uma garantia contra potenciais riscos que ainda não foram concretizados e que sobre os quais existe alguma incerteza. É um princípio intimamente relacionado com a avaliação do risco, com a incerteza e com conceitos como a irreversibilidade.

No entanto, várias questões se colocam à definição do princípio enunciado na Cimeira da Terra (1992) que pode levar a diferentes interpretações. Quando é que um receio se torna numa ameaça? Como é que medimos a seriedade? Quem decide sobre a certeza científica? Não está explícito pelo que se entende por ameaça, além disso é preciso distinguir o conceito entre dano e mudança e quanto à seriedade trata-se de um conceito subjectivo, uma vez que o que é sério para um agente pode não o ser para outro.

2

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Embora os riscos sejam difíceis de quantificar, a sociedade não pode permanecer inactiva face a esses desafios. O debate sobre o aquecimento global tornou o princípio da precaução como uma questão de interesse económico, uma vez que as decisões adoptadas hoje terão um impacto directo sobre os riscos que poderão surgir no futuro. Por conseguinte, os agentes têm de ser prudentes de forma a desenvolver acções de prevenção compatíveis com o princípio. Contudo, existe uma distinção entre a prevenção e a precaução, uma vez que na primeira há um conhecimento real sobre o perigo e o risco inerente, enquanto na segunda os agentes estão perante uma incerteza relativamente às consequências de uma determinada actividade (Treich, 1998).

Embora ainda não seja identificado como um princípio do direito internacional, a importância da precaução reside também na gestão e na preservação da biodiversidade, de modo a evitar a exploração intensiva dos recursos naturais e a sua extinção. Como tal, este princípio surge em vários acordos ambientais multilaterais como a Convenção sobre a Biodiversidade e o Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança.

A investigação científica é essencial no estabelecimento de algumas restrições comerciais em benefício da protecção ambiental e da saúde humana. Contudo, na falta de suficientes evidências científicas, muitos acordos prevêm a aplicação de restrições a determinadas actividades económicas a fim de precaver eventuais efeitos colaterais, confundindo-se, muitas vezes, o Princípio da Precaução como uma barreira ao sistema comercial livre.

O Princípio da Precaução pressupõe uma análise e gestão do risco ambiental ou do potencial impacto ambiental proveniente de uma acção. O cerne da questão é estabelecer níveis de risco que possam ser globalmente aceites pela sociedade como fundamentais para a preservação do ambiente, ou seja, dependem mais de interesses políticos e das suas preferências do que de razões quantificáveis. Daí, a dificuldade em implementar este princípio.

Quadro I - Política Ambiental - *Conceitos Teóricos*

AMBIENTE - bem económico público e privado bem como um importante factor de produção.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - desenvolvimento económico, social e ambiental, que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta às necessidades apresentadas pelas gerações futuras.

EXTERNALIDADE AMBIENTAL - custos externos (ambientais) impostos pelos agentes económicos à sociedade sob a forma de degradação ambiental e que não se encontram reflectidos no custo final do produto, provocando uma distorção dos preços.

PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR - o poluidor deve suportar as despesas que as autoridades públicas criarem para assegurar um nível aceitável de ambiente (internalização dos custos ambientais no preço final do produto).

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - a ausência de evidências científicas não deve ser usada para adiar a implementação de medidas com o intuito de prevenir a degradação ambiental.

IV - INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

A aplicação de uma política ambiental pressupõe a existência de vários instrumentos que ajudam a alcançar na prática os objectivos enunciados. Deste modo, têm sido adoptados pelos governos instrumentos de comando e controlo bem como instrumentos económicos que permitem uma implementação mais eficiente da protecção ambiental.

4.1. INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLO

Os instrumentos de comando e controlo pertencem a uma abordagem tradicional no combate à poluição. Desde os anos 70, que têm sido tomadas decisões políticas no sentido de criar normas que regulamentem as actividades consideradas como potencialmente prejudiciais ao ambiente.

Nos instrumentos de comando e controlo podemos incluir as normas e regulamentações que pretendem conduzir e controlar uma determinada medida como, por exemplo, definir e verificar os níveis máximos permitidos de poluição. Estes instrumentos distinguem-se em dois tipos: um que se baseia no desempenho que implica a definição de limites de acordo com o comportamento de cada empresa; e um outro que se centra na identificação da tecnologia que as empresas devem utilizar para cumprirem as metas definidas relativamente à protecção do ecossistema.

A estratégia de regulamentação é uma das formas mais utilizadas na política ambiental, uma vez que permite uma aproximação mais pragmática quando existem algumas incertezas sobre o impacto da poluição, controlando e interferindo na produção dos bens, e porque os seus custos políticos são inferiores em comparação com os instrumentos de mercado. Quanto aos benefícios podemos mencionar os efeitos de uma alocação mais racional dos recursos provenientes da internalização dos custos ambientais, aumentando o bem-estar da sociedade com a adopção de tecnologias mais limpas, novos métodos produtivos e a criação de novos produtos.

Embora seja desejável o desenvolvimento de uma regulamentação ambiental, ela pode ter também um efeito negativo na alocação dos recursos naturais na produção, uma vez que pode induzir a sanções legais no caso de incumprimento das normas. Implica um maior dispêndio de capital de modo a investir em diferentes métodos de produção e em tecnologias mais ecológicas. Por conseguinte, as empresas numa primeira etapa podem sentir uma grande dificuldade de adaptação a este novo contexto e a uma perda da sua vantagem perante os seus restantes parceiros comerciais. Por outro lado, as regulamentações que estabelecem limites máximos de poluição dificultam a aplicação do princípio do poluidor-pagador porque nem todas as externalidades são internalizadas nos custos reais de produção, ao não exigirem mais do que aquilo que está previsto na lei e a ausência de compensações podem desincentivar as empresas a investir em equipamento e operações menos poluentes. Além disso, a dificuldade de determinar uma regulamentação “ótima” em bens não transaccionáveis (atmosfera e água) pode desencadear elevados custos financeiros e políticos se forem implementadas políticas

ambientais intransigentes. Um instrumento de comando e controlo ignora o facto de que as empresas têm capacidades distintas e que o custo de produção decorrente da aplicação de uma norma varia de empresa para empresa (o regulador apenas ajusta o nível do imposto).

As economias reconhecem a importância de estabelecer um desenvolvimento sustentável para o bem-estar da comunidade internacional, porém as regulamentações não são por si só muito efectivas e eficientes. Para que o desenvolvimento sustentável seja uma realidade é preciso a aplicação crescente de vários instrumentos económicos conjuntamente com instrumentos regulatórios e sociais na política ambiental de modo a alterar os padrões de produção e consumo. Na sequência disto, muitos governos começaram a adoptar vários instrumentos económicos de intervenção na evolução das políticas ambientais com diferentes impactos qualitativos e quantitativos na economia ao nível nacional e internacional: fiscais (taxas e impostos ambientais); financeiros (garantias bancárias e concessão de empréstimos para projectos ambientais); sistemas de licenças de emissão; direitos de propriedade; subsídios de incentivo; e sistemas de certificação ambiental.

4.2. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

A importância dos instrumentos económicos está expressa no Princípio 16º da Declaração do Rio (1992) ao afirmar que os Estados devem internalizar os custos ambientais mediante instrumentos económicos para que seja possível responsabilizar o poluidor sem colocar em

causa a *performance* comercial³, daí o significativo desenvolvimento científico sobre as vantagens e desvantagens dos instrumentos económicos na política ambiental.



Quadro II - Instrumentos Económicos da Política Ambiental

CATEGORIAS	FUNÇÕES	INSTRUMENTOS
Despesa Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incentivo financeiro às empresas na adopção de novas tecnologias e métodos de produção mais ecológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídios • Subvenções • Licenças de Emissão
Receitas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Criação de receitas para o Estado ▶ Incentivo às empresas no cumprimento das normas ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxas • Impostos • Quotas
Neutros	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incentivo ao consumidor em devolver o produto no final do seu ciclo de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Depósito-Reembolso

Podemos distinguir três categorias de instrumentos económicos de acordo com os seus efeitos

3

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

sobre o orçamentos dos Estados (OCDE 1999c): os instrumentos de despesa pública; os instrumentos de receitas; e os instrumentos neutros. A escolha política de determinados instrumentos económicos como meio de atingir um certo objectivo ambiental implica uma análise criteriosa dos impactos (negativos ou positivos) que estes poderão ter no ecossistema e no comércio

4.2.1. Instrumentos de Despesa Pública

Os instrumentos de despesa pública assumem a forma de subsídios, subvenções ou licenças de emissão. Politicamente são os instrumentos de intervenção mais facilmente aceitáveis, uma vez que o apoio social é maior quando o Estado cria incentivos em vez da imposição de custos. Desta forma, a sua função é permitir um incentivo financeiro às empresas de adoptarem actividades que de outra forma nunca o fariam (desenvolvimento de tecnologias ecológicas e a aplicação de operações de reciclagem).

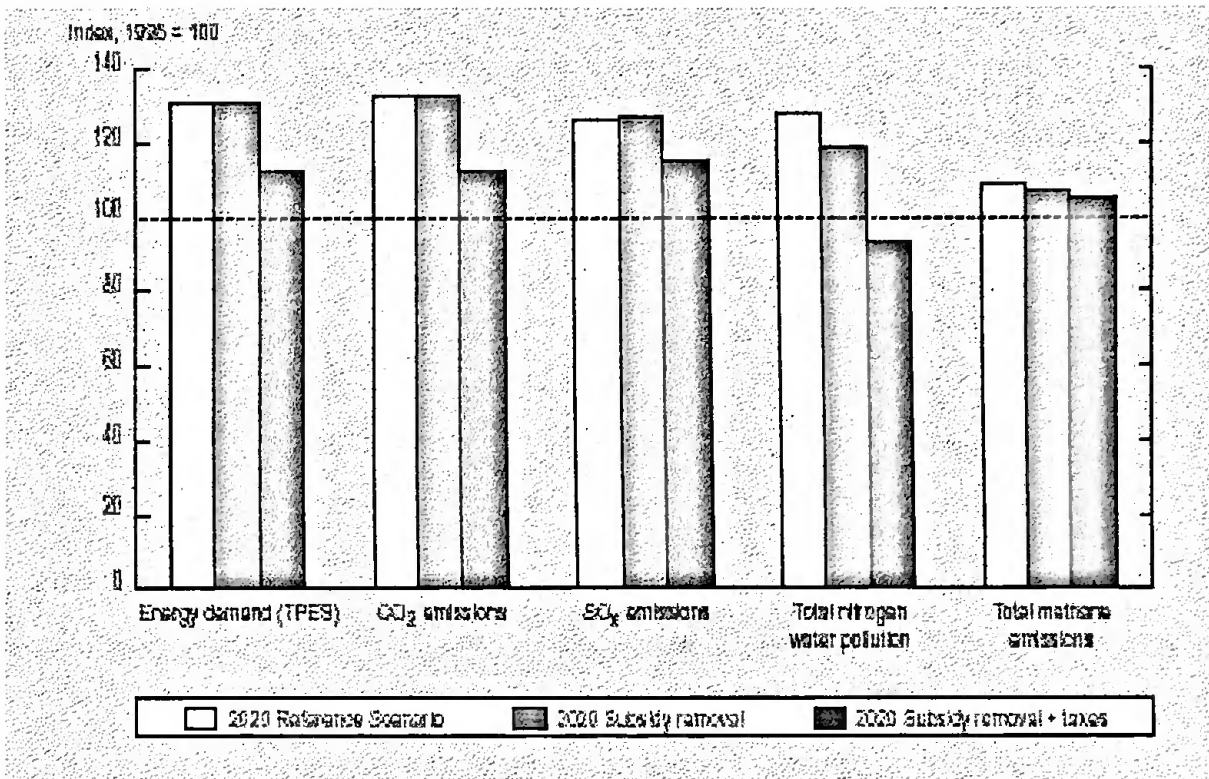
Os subsídios são ajudas estatais que possibilitam uma produção e um consumo abaixo do custo marginal, logo devem ser sujeitos a uma regulamentação específica para evitar abusos de poder. Destinam-se, particularmente, a suportar os preços dos produtos e o sistema de produção, ou seja, na sua essência este tipo de instrumento é utilizado para estimular o desenvolvimento económico, reduzindo a dependência dos países. A contribuição dos subsídios para o ambiente pode ser, por um lado, positiva ao ajudar os produtores a adoptar medidas que vão mais ao encontro das exigências ambientais (externalidades positivas) e, por outro lado,

pode infligir resultados negativos ao provocar uma sobreexploração dos recursos naturais que resulta depois numa distorção comercial. Ainda que alguns subsídios possam distorcer o comércio e atinjam nocivamente o ambiente, muitos países continuam a recorrer a este tipo de medida comercial. No caso da agricultura, os subsídios podem desencadear uma exploração intensiva dos recursos naturais, enquanto no sector da energia recaem sobre a energia fóssil e nuclear, contribuindo para a degradação ambiental. A eliminação de uma grande parte dos subsídios existentes iria favorecer a protecção dos sistemas (v. gráfico IV).

Deste modo, os subsídios devem ser alvo de algumas reformas para satisfazer os seus propósitos em simultâneo com os objectivos ambientais mediante uma coordenação internacional e institucional, assumindo mais um papel de incentivo à adopção de actividades não poluentes através de descontos fiscais e a concessão de empréstimos a juros reduzidos ou mesmo nulos (OCDE, 1998). De facto, a utilização de subsídios só é válida quando se destina a actividades ambientais e à difusão de tecnologias ecológicas.

A negociação de licenças de emissão ou um mercado de certificados de poluição negociáveis (*tradable pollution permits*) é outro meio para controlar a degradação ambiental através de uma transacção de licenças de poluição, permitindo aos países, cuja produção é menos intensiva em poluição, vender as suas licenças. Primeiramente, são estabelecidos os limites de quantidade de poluição aceitável, emitindo ao mesmo tempo certificados de poluição que podem ser vendidos ou comprados, o que conduz a uma alocação eficiente dos recursos.

Gráfico IV - Efeitos na Remoção de Subsídios



Fonte: OCDE

4.2.2. Instrumentos de Receitas

Quanto aos instrumentos de receitas podemos mencionar as taxas, os impostos e as quotas. Têm uma função de incentivo, pois incutem nas empresas a vontade e a necessidade de respeitarem as normas ambientais de modo a reduzir os seus custos, e uma função de criação de receitas que são canalizadas, sobretudo, para investir em novas tecnologias e métodos de produção menos poluentes.

As taxas ambientais têm sido extensivamente adoptadas por alguns países europeus (Reino Unido e Suécia) e são taxas que incidem directamente sobre uma actividade (emissões de gases) ou sobre um produto (importações e exportações) cuja produção e consumo se pretende desincentivar. Ajudam a corrigir as distorções comerciais (imposição de uma taxa correctiva com a finalidade de internalizar a externalidade, em que o valor óptimo da taxa sobre as emissões deve ser igual ao dano social marginal) e constituem uma forma de responder eficientemente às pressões ambientais.

Com base no seu comportamento de aplicação, as taxas ambientais podem ser distinguidas da seguinte maneira: as taxas de emissão, que são pagamentos directos sobre a quantidade e qualidade de um poluente (taxas sobre a emissão de gases prejudiciais à camada do ozono); as taxas de utilização, que consistem em pagamentos que derivam da utilização de recursos naturais ou serviços colectivos (usadas como um plano financeiro das autoridades estatais); e as taxas de produto cuja intenção é alterar o preço de um bem poluente devido à sua produção, consumo ou distribuição (fertilizantes, pesticidas ou baterias).

A eficácia ambiental das taxas como geradoras de receitas depende da utilização correcta dessas receitas. Por exemplo, uma taxa de utilização de resíduos só será eficaz se a receita reverter para o financiamento de um sistema de tratamento de resíduos. O propósito real das taxas deve ser explícito e quantificado de modo a permitir uma avaliação significativa.

4.2.3. Instrumentos Neutros

Os designados instrumentos neutros (sistemas de depósito-reembolso) são definidos como uma taxa suplementar num produto ou actividade com implicações negativas sobre o ambiente, mas que pode ser reembolsada se existir um processo de reciclagem ou se a actividade for restaurada. Deste modo, através de um sistema de depósito-reembolso, as empresas e os consumidores são obrigados a pagar um valor (depósito) que só será reembolsado total ou parcialmente quando o recipiente do produto é devolvido ao estabelecimento após o final do seu ciclo de vida (exemplo: garrafas de vidro ou pilhas).

4.2.4. Eficiência dos Instrumentos Económicos

Os instrumentos económicos permitem alcançar os objectivos ambientais a custos mais reduzidos (custo-eficiência). Podemos identificar três vantagens dos instrumentos económicos em comparação com as formas tradicionais de regulamentação:

- Eficiência estática - os custos associados ao cumprimento de uma determinada norma variam de acordo com as características de cada empresa porque, embora possam produzir o mesmo produto, elas têm diferentes dimensões, tecnologias e processos de produção. Um instrumento económico pode alcançar um determinado nível de protecção ambiental a custos globais reduzidos pois cria uma estrutura que permite respostas diferenciadas por parte das indústrias, isto é, concedem uma grande autonomia às empresas na decisão de como atingir os objectivos propostos.

- Eficiência dinâmica - o Estado ao definir um instrumento económico sobre uma actividade ou produto cria um incentivo permanente para a melhoria ambiental, uma vez que as empresas procuram a redução dos seus custos. Além disso, estes instrumentos tornam mais célere o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e linhas de produção mais eco-eficientes e menos dispendiosas.
- Criação de receitas - um instrumento económico disponibiliza potenciais fontes de receitas cuja utilização será eficiente quando as mesmas se destinam a financiar actividades mais ecológicas.

Contudo, avaliar a eficácia ambiental dos instrumentos económicos consiste numa operação bastante complexa, pois os Estados tendem a combinar estes instrumentos com outros mais políticos (normas, acordos voluntários, campanhas de informação e educação).

Actualmente, existe uma crescente aceitação dos instrumentos económicos como resultado do trabalho das organizações internacionais e da própria maturidade das políticas ambientais. O seu principal objectivo é internalizar os custos da poluição ou do consumo de recursos ambientais nos custos de produção, influenciando o processo de decisão dos agentes económicos mediante uma liberdade de acção para reagir a certos estímulos.

A aplicação dos instrumentos económicos tem sido plena devido ao seu elevado contributo na política ambiental. Cada vez mais assumem um papel de prevenção e agem como incentivos que influenciam o comportamento dos agentes económicos. São instrumentos que permitem

a internalização dos custos ambientais no sistema de preços do mercado, mas necessitam de ser implementados conjuntamente com várias legislações em matéria de ambiente. No entanto, se a internalização dos custos ambientais ao nível nacional não é fácil, então o grau de dificuldade aumenta quando se tenta efectuar tal operação em relação aos recursos globais.

É importante fazer uma análise à eficácia e à viabilidade da aplicação dos instrumentos da política ambiental que passa pelo seu contributo na preservação do ambiente, pela eficiência económica, pelos seus custos e receitas. Na sua implementação deve contribuir não só os governos, mas também toda a sociedade em geral (empresas, ONG's e o público), tendo em atenção todo um conjunto de medidas como a legislação, os instrumentos económicos, as actividades voluntárias (rotulagem ecológica) e as campanhas de informação e divulgação.

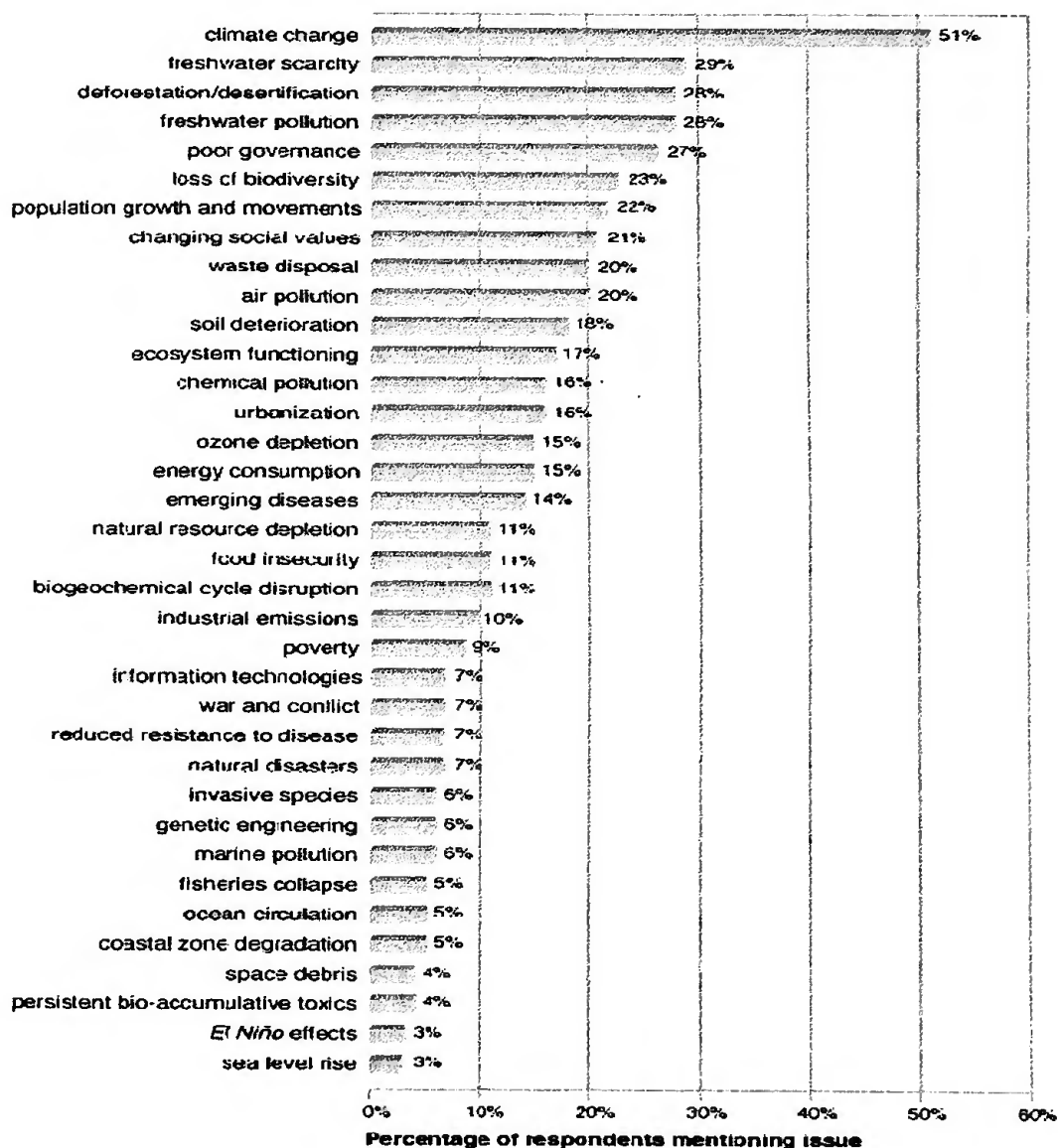
V - ABORDAGEM DA QUESTÃO AMBIENTAL E O DIREITO COMERCIAL INTERNACIONAL

5.1. ANÁLISE HISTÓRICA

Na verdade, desde os anos 20 que existe um reconhecimento de uma ligação estreita entre o sistema da economia mundial e o ambiente global. O que tornou este assunto uma prioridade política, nos dias de hoje, é que a regulamentação ambiental provoca repercussões no comércio internacional. A própria Declaração de Bergen sobre Desenvolvimento Sustentável (1990) menciona a “natureza simbiótica entre a economia e o ambiente” e a Declaração do Rio (1992) declara a importância de integrar as medidas ambientais no processo de desenvolvimento.

É difícil marcar com objectividade a data de início do processo de gestão ambiental ao nível internacional. No entanto, podemos dizer que foi somente na década de 70 que se materializou verdadeiramente o potencial envolvimento entre a protecção ambiental e o comércio internacional, pois até essa altura as regras comerciais e de investimento eram definidas basicamente perante um só propósito - contribuir para o aumento da qualidade de vida das populações mediante o crescimento económico das mesmas. O interesse da sociedade em geral pelas questões ambientais surgiu, essencialmente, quando esta última se apercebeu da intensa escassez dos recursos naturais renováveis e não renováveis e das consequências de tal perspectiva na preservação dos ecossistemas e na própria actividade económica (v. gráfico V).

Gráfico V - Principais Problemas Ambientais Internacionais



Fonte: UNEP - GEO 2000

No início dos anos 70, surgiram duas escolas com pensamentos distintos sobre as causas implícitas na degradação ambiental: uma que relacionava a crise ambiental com a procura

incessante do crescimento económico; e uma outra que defendia como raiz da poluição o aumento da população (UNEP, 2002). Com base nestas duas perspectivas, o Clube de Roma (1972) desenvolveu um estudo, no qual temia a possível catástrofe ambiental em 2000 caso não fossem tomadas medidas de acção.

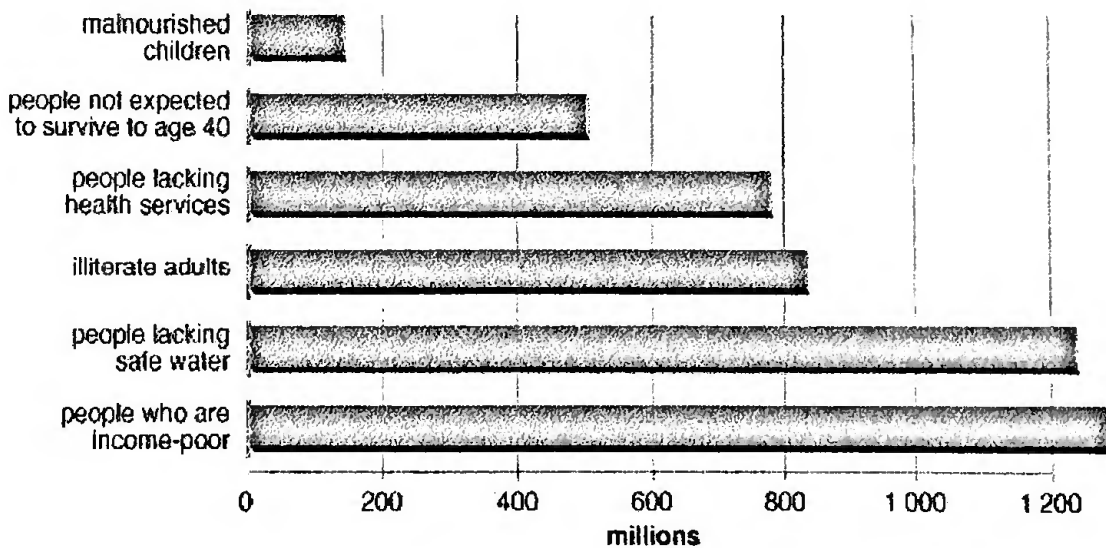
Esta crescente preocupação da comunidade internacional desencadeou uma série de tentativas no sentido de avaliar os efeitos provenientes da relação entre o ambiente e o comércio, o que deu origem ao estabelecimento de vários acordos e conferências com o intuito de procurar e coordenar medidas para retirar mais valias dessa relação. A resposta global só poderia ser conseguida sob os auspícios de uma organização internacionalmente reconhecida com poderes para regular um programa ambiental.

Com efeito, no dia 5 de Junho de 1972, sob a égide das Nações Unidas (NU), teve lugar em Estocolmo a realização de uma Conferência Internacional subordinada ao tema “Ambiente Humano”, pioneira na criação de novas formas de participação pública com ligações paralelas entre o processo formal e o processo informal das ONG’s, a partir da qual se procurou estabelecer uma relação entre o crescimento económico e a exploração dos recursos ambientais nacionais e globais.

Nesta Conferência, com a identificação da pobreza como uma das causas máximas da degradação ambiental (v. gráfico VI), foi enunciada a importância de eliminar os desequilíbrios económicos e sociais existentes no sistema internacional com a emissão de uma Declaração de

26 princípios e a adopção de um Plano Geral de Acção sobre o Meio Ambiente com o intuito de uma harmonização legislativa. Considerado como o primeiro corpo legislativo ambiental, foi um ponto de viragem na abordagem dos problemas ambientais, na medida em que ao centrar a atenção internacional sobre a questão da protecção ambiental conferiu definitivamente à política do ambiente uma dimensão global e contribuiu para o sentimento de co-responsabilização ao nível da resolução dos problemas ambientais. A poluição não reconhece fronteiras políticas e geográficas, ela afecta países, regiões e pessoas independentemente do seu ponto de origem, requerendo acções concertadas de uma forma universal para circunscrever eficientemente os problemas ambientais.

Gráfico VI - Medidas de Pobreza (1997)



Fonte: UNEP - GEO 2000/ UNDP 1997



Embora a crise ambiental se tenha manifestado primeiramente nos países mais desenvolvidos, todos os países, independentemente do seu estágio de desenvolvimento, devem adoptar medidas ambientais semelhantes de modo a evitar consequências nocivas na competitividade comercial. Contudo, na Conferência de Estocolmo, os países em vias de desenvolvimento insurgiram-se contra uma medida de regulamentação ambiental global em defesa do seu processo de industrialização, argumentando que o controlo da poluição seria da responsabilidade das sociedades já desenvolvidas.

A Conferência de Estocolmo instituiu o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) que tem tido um papel catalizador na integração da questão do ambiente no sistema das Nações Unidas e cujo trabalho contribuiu para a criação de vários acordos ambientais multilaterais: a Convenção de Viena para a Protecção da Camada do Ozono (1987); o Protocolo de Montreal sobre Substâncias Prejudiciais à Camada do Ozono (1987); a Convenção de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Tóxicos (1989), a Convenção da Diversidade Biológica (1992); a Convenção de Roterdão sobre a Obrigatoriedade de Notificação (1998); e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos (2001). A UNEP é a principal autoridade ambiental no seio das Nações Unidas e o elo de ligação entre a comunidade científica e a estrutura política. A sua função tem sido bastante meritória no âmbito de uma legislação ambiental pelos seus esforços de criar um consenso internacional relativamente às medidas definidas para a prossecução de um desenvolvimento sustentável.

Em 1981, alguns especialistas de direito ambiental reuniram-se em Montevideo e enunciaram

um conjunto de estratégias para a UNEP. Deste modo, em 1982, o Conselho da UNEP adoptou esse mesmo programa que ficou designado como Programa de Montevideo para o Desenvolvimento e Revisão Periódica da Lei Ambiental. Durante os anos 80 e 90, o Programa de Montevideo I e o Programa de Montevideo II (adoptado em 1993) representaram a base de acção da UNEP. Em Fevereiro de 2001, a 21ª sessão do Conselho adoptou um terceiro programa com o intuito de reforçar as suas actividades de forma a responder eficazmente aos novos desafios ambientais do século XXI (Programa de Montevideo III) sendo as suas áreas de intervenção: a necessidade de uma maior harmonização e coordenação; incentivar a participação pública e o acesso livre à informação; inovar as tecnologias utilizadas; criar sistemas que possam regularizar potenciais disputas ambientais; e desenvolver a legislação ambiental ao nível internacional.

Deste modo, a UNEP conjuntamente com outras organizações internacionais procura reforçar a capacidade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento em readaptar os seus métodos produtivos, adoptar regulamentações ambientais e criar estruturas institucionais a fim de proteger o ambiente.

Como preparação para a Conferência de Estocolmo, o Secretariado do GATT preparou um estudo intitulado “O Controlo da Poluição Industrial e o Comércio Internacional”, onde centrou a sua análise nas implicações das políticas ambientais no desempenho do comércio internacional, ou seja, até que ponto essas políticas assumiam uma nova forma de protecção no sistema comercial (*green protectionism*). Na apresentação dos resultados

do estudo, conduzida pelo Director-Geral do GATT, Olivier Long, aos membros da Organização (Novembro de 1971), foi proposta a criação de um mecanismo cuja principal missão seria procurar identificar as ameaças ao comércio. Com esse propósito, o Conselho do GATT estabeleceu um Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional (Grupo EMIT), que apenas se reuniu pela primeira vez em Novembro de 1991 a pedido dos membros da EFTA. O Grupo EMIT focou o seu trabalho na análise dos efeitos das medidas ambientais no comércio internacional, na relação entre as regras do sistema multilateral comercial e as provisões comerciais contidas nos acordos ambientais multilaterais e na transparência das legislações nacionais sobre o ambiente e o seu impacto no comércio. Segundo o Grupo, existem dois tipos de externalidades que devem ser eliminadas através de processos diferenciados, na medida em que umas são provenientes dos métodos de produção e outras derivam do próprio consumo⁴.

À medida que os fluxos comerciais se tornaram mais constantes, a problemática da relação entre o comércio e o ambiente começou a ser mais difundida. Deste modo, no *Tokyo Round* (1973/1979) foi novamente discutida a questão sobre como as medidas ambientais poderiam constituir uma forma de obstáculo à liberalização comercial.

Em 1982 foi criada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Comissão Mundial para o

4

Por exemplo, as restrições comerciais são uma resposta *second-best* em problemas ambientais em que a sua origem está na produção, pois as restrições não rectificam a origem do problema apenas limitam a transacção de determinados produtos finais, resultando em distorções de preços.

Ambiente e Desenvolvimento (1982) com a função de avaliar os progressos obtidos desde a Conferência de Estocolmo. De acordo com a sua missão, elaborou um relatório, “O Nosso Futuro Comum” (*Brundtland Report*, 1987), que também considerou a pobreza como um perigo para a preservação do ambiente. Deste modo, a procura de um crescimento económico mediante o desenvolvimento do comércio internacional não é visto como sendo nocivo à qualidade ambiental, pelo contrário a liberalização do comércio internacional pode gerar os meios necessários no combate à poluição com a transferência de tecnologias e criação de novas infraestruturas nos países que ainda possuem falhas no seu sistema ambiental. Este relatório veio fortalecer a construção conceptual do conceito de Desenvolvimento Sustentável como “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. A Comissão deu ênfase a questões ambientais que até ao momento não tinham tido grande atenção por parte da comunidade internacional como o aquecimento global e a degradação da camada do ozono. Além disso, reconheceu a pequena dimensão das estruturas de decisão política e dos acordos institucionais, quer nacionais quer internacionais.

Em 1989, o GATT criou um Grupo de Trabalho a fim de examinar as medidas necessárias para controlar a exportação de produtos proibidos internamente e de outras substâncias tóxicas. Por sua vez, a Assembleia Geral das Nações Unidas deu a conhecer a necessidade de realizar uma Conferência sobre o Ambiente, na qual fosse possível estabelecer, rever e coordenar as actividades ambientais internacionais numa perspectiva de crescimento económico.

Na sequência da apresentação do Relatório *Brundtland* foi aprovada, em 22 de Dezembro de 1989, a resolução das Nações Unidas 44/228, que determinou a realização de uma conferência mundial dedicada às questões do ambiente e do desenvolvimento. Em 1990, realizou-se em Bergen, Noruega, uma Conferência ministerial que consistiu numa preparação da Cimeira da Terra (1992).

Deste modo, a Conferência das NU sobre Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), designada por *Cimeira da Terra*, organizada no Rio de Janeiro em Junho de 1992, foi o culminar de um conjunto de esforços ao nível global (reuniu decisores políticos, diplomatas, cientistas, media e ONG's representativos de 176 países) que tinha por finalidade estabelecer um programa que integrasse as preocupações ambientais no desenvolvimento económico de modo a avaliar os impactos das actividades socio-económicas sobre o comércio e vice-versa. A Cimeira reforçou o papel do comércio internacional e a importância de um sistema comercial multilateral aberto e não-discriminatório (justiça social) sempre na perspectiva de uma diminuição da pobreza e da degradação ambiental. Foi nesta Conferência que surgiu a expressão de *desenvolvimento sustentável* como a forma mais eficaz de proteger e conservar os recursos ambientais, articulando as questões sociais, ambientais e económicas a longo prazo mediante uma cooperação internacional. Para monitorizar os acordos locais, regionais, nacionais e internacionais foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável considerada como um significativo contributo institucional da UNCED. Porém, a Comissão tem sido alvo de algumas críticas como a sua fraca capacidade de resposta a problemas ambientais que derivam da ausência de instituições apropriadas (UNEP, 2002).

Foram aprovados no âmbito da Cimeira da Terra cinco documentos com efeitos comerciais como:

- a Convenção sobre as Alterações Climáticas, que consiste num conjunto de princípios básicos de controlo de emissões de gases poluentes, embora sem a definição de limites;
- a Convenção sobre a Biodiversidade na qual foram estabelecidas directrizes com o objectivo de conservar a diversidade biológica, regular as transferências de tecnologias e controlar os riscos associados à transformação de organismos vivos pela biotecnologia (sem a assinatura dos EUA, do Japão, França e Reino Unido);
- o estabelecimento de Princípios para a Gestão Sustentável das Florestas sem carácter obrigatório, mas de consenso internacional, com o intuito de uma melhor protecção e gestão equilibrada dos recursos florestais globais;
- a Declaração do Rio (27 princípios) mediante a qual foi definida a importância de executar um estudo de impacto ambiental ao nível nacional de todas as actividades económicas;
- a Agenda XXI que estabeleceu a integração do ambiente e do desenvolvimento nas decisões de investimento e nos acordos internacionais.

Como financiamento da implementação da Agenda XXI foi definido um programa de assistência para o qual os países desenvolvidos deveriam contribuir com 0,7% do seu PNB. Deste modo, nos países em desenvolvimento, o custo de aplicação iria rondar cerca de 625 biliões de dólares (80% suportado pelos países alvo da assistência e 20% pelos países doadores). Criado em 1991 para apoiar o desenvolvimento regional e local das economias em desenvolvimento, o *Global Environment Facility* (GEF) assumiu-se como um importante

instrumento de financiamento do programa da Agenda XXI, sobretudo em matérias como a alteração climática, a camada do ozono, a biodiversidade e as águas internacionais.

Os Estados signatários dos acordos ambientais multilaterais consideram que as restrições às importações e às exportações para fins ambientais, desde que formalmente previstas, não são inconsistentes com as regras comerciais. A Cimeira produziu, assim, uma extensa agenda e um novo plano de acção internacional em questões ambientais e de desenvolvimento que iriam servir de guia para a cooperação internacional e o desenvolvimento político.

Esta Cimeira definiu um programa sobre o comércio e o ambiente no capítulo 2 na Agenda XXI. Como parte deste programa, a OCDE estabeleceu um conjunto de medidas que os Estados-membros deveriam prosseguir com a intenção de complementar a política comercial e a política ambiental ao nível nacional.

Em 1993, o Canadá, o México e os EUA assinaram um acordo ambiental no âmbito do NAFTA, o que foi um precedente internacional na revisão ambiental dos acordos comerciais multilaterais.

A relação entre o comércio e ambiente tornou-se mais estreita e explícita aquando da constituição do novo sistema comercial multilateral em 1994. Com o Acto Final das negociações do *Uruguay Round*, em Marraquexe, foi adoptada a Decisão Ministerial sobre Comércio e Ambiente que, por sua vez, levou à criação de um Comité para o Comércio e

Ambiente⁵, cujos objectivos seriam identificar a relação entre as medidas comerciais e ambientais, promover o desenvolvimento sustentável, contribuir para a adopção de acções multilaterais e não-proteccionistas e desenvolver políticas comerciais tendo em conta as finalidades ambientais, objectivos estes que passaram a ser um dos centros de trabalho da OMC.

O grande desafio da OMC é manter um sistema multilateral que complemente os ganhos derivados do comércio internacional com a protecção do ambiente num único e mesmo acordo. Daí, a tomada de decisão formal na implementação de um programa de trabalho sobre o comércio e o ambiente no seio da OMC que estabeleceu o seguinte: “Não deve existir nenhuma política contraditória entre defender um sistema comercial multilateral aberto, não-discriminatório e equitativo e proteger o ambiente e promover o desenvolvimento sustentável”.

Deste modo, embora o tema sobre a relação entre comércio e ambiente não tenha sido incluído nas negociações do *Uruguay Round* (1986/1994), certos problemas ambientais foram referidos nos resultados das negociações. O próprio preâmbulo do Acordo da OMC inclui referências directas ao desenvolvimento sustentável como parte integrante do sistema comercial multilateral, reflectindo desta forma a importância que os membros da OMC dão à protecção ambiental e à conservação dos recursos naturais; as revisões efectuadas no Acordo sobre as Barreiras Técnicas ao Comércio e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias cujas

5

Primeiro relatório do Comité para o Comércio e Ambiente foi submetido na Conferência de Singapura em 1996.

provisões prevêm, por parte dos governos, a utilização de medidas para proteger o ambiente; o Acordo sobre a Agricultura que isenta os programas ambientais dos membros da OMC de pagamentos directos, de modo a reduzir os subsídios à produção agrícola; o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; o Acordo sobre a Propriedade Intelectual (TRIP) que procura harmonizar as regulamentações em relação às patentes; e o Acordo sobre os Serviços (GATS).

O primeiro Simpósio da OMC sobre Comércio, Ambiente e Desenvolvimento sustentável deu-se em Maio de 1997 em Genebra, onde participaram mais de 70 organizações não-governamentais (ONG's). O objectivo foi o de aprofundar o diálogo construtivo entre as ONG's e a OMC no âmbito da relação entre comércio internacional e as políticas ambientais existentes bem como o desenvolvimento sustentável.

A importância da protecção ambiental e do desenvolvimento sustentável foi reforçada com a declaração de Malmö, na Suécia, em Maio de 2000. O desafio central foi definido como sendo o de analisar a viabilidade de concretizar acções de forma a alcançar os objectivos previstos nos vários acordos ambientais multilaterais. Além disso, sublinhou a necessidade de uma cooperação internacional e a partilha de responsabilidades através de novas relações entre o sector privado e o sector público. Enquanto o primeiro deve procurar implementar uma gestão ambiental eficiente no seu processo produtivo, o segundo deverá desenvolver capacidades institucionais e regulatórias em matéria de ambiente.

Quanto à OCDE, as preocupações têm incidido na procura de indicadores que possam medir a relação entre o ambiente e a economia (OCDE, 1996) e na adopção de estratégias que melhorem a eficiência com que os recursos naturais são utilizados na satisfação das necessidades humanas (OCDE, 1998).

Na 4ª Conferência Ministerial da OMC em Doha, Qatar, os governos reafirmaram o seu compromisso de desenvolvimento sustentável e o seu empenho nas questões ambientais relacionadas com o comércio, sublinhando a importância de uma assistência técnica aos países em desenvolvimento. A decisão adoptada em Doha criou a necessidade de uma coordenação efectiva de programas que têm por objectivo ajudar os países a construir capacidades estruturais para a aplicação de medidas ambientais. Deste modo, na sequência desta Conferência, a UNEP em colaboração com o Secretariado da OMC, desenvolveu um *workshop* que permitiu avaliar as condições dos países.

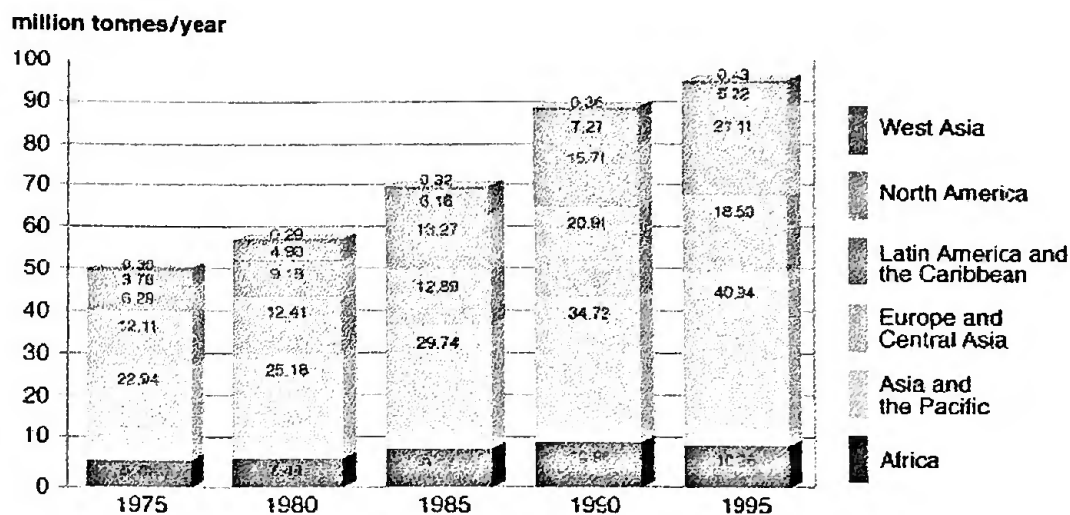
Com a finalidade de avaliar os progressos desde a Conferência do Rio, as Nações Unidas realizaram uma nova conferência em Setembro de 2002 em Joanesburgo, a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10 Cimeira da Terra 2002. Durante o período da Cimeira foram desenvolvidos eventos paralelos, nos quais participaram organizações e grupos independentes das Nações Unidas. A Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, criada em 1992, serviu de corpo central organizativo da Cimeira de Joanesburgo, como um comité preparatório (Prepcom) entre 2001 e 2002: Prepcom 1 (30 de Abril a 2 de Maio, em Nova Iorque); Prepcom 2 (28 de Janeiro a 8 de Fevereiro 2002, em

Nova Iorque); Prepcum 3 (25 de Março a 4 de Abril 2002, em Nova Iorque); e Prepcum 4 (27 de Maio a 7 de Junho de 2002, em Bali, Indonésia). Mais uma vez, o desenvolvimento sustentável foi transposto para a agenda mundial.

O que se pretendeu com esta Cimeira foi a definição de um conjunto de orientações estratégicas globais que ultrapassassem os obstáculos que se levantaram à aplicação dos acordos do Rio de Janeiro, aproximando o desfasamento entre as promessas governamentais e a realidade. Na verdade, muitos dos desafios ambientais identificados na Cimeira da Terra em 1992 continuam ainda por ser solucionados, o que torna urgente a execução dos acordos. Somente o assumir de determinados actos é que poderá responder aos problemas mais graves da humanidade.

Mais de um bilião de pessoas não tem acesso a água limpa, mais de um bilião de residentes em áreas urbanas enfrenta os efeitos da poluição do ar, dois biliões de pessoas não têm abastecimento adequado de energia, verifica-se um aumento das emissões de dióxido de carbono prejudicial para a camada do azono, uma sobreexploração piscatória (v. gráfico VII), mais de 11000 espécies de plantas e animais correm risco de extinção e mais de 90 mil hectares de floresta foram destruídos em apenas 10 anos.

Gráfico VII- Crescimento da Actividade Piscatória



Fonte: UNEP GEO 2000

Na Conferência de Joanesburgo definiram-se importantes metas: reduzir para 50% a proporção de pessoas sem acesso às condições básicas de saneamento até 2015; o uso e produção de químicos em moldes não nocivos ao ambiente e à saúde humana até 2020; manter ou restabelecer os *stocks* de peixe a níveis que possam produzir o máximo de sustentabilidade até 2015; e alcançar em 2010 uma redução significativa da taxa de perda da diversidade biológica. Foram desenvolvidas mais de 300 parcerias voluntárias entre os países que podem ajudar à aplicação destes compromissos.

5.2. POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

5.2.1. A Organização Mundial do Comércio

O direito comercial internacional e o direito internacional sobre o ambiente, embora com objectivos comuns, a sua evolução histórica e as suas estruturas legais diferem entre si. A regulamentação ambiental é muito recente e pouco desenvolvida no campo do direito internacional em comparação com a regulamentação do comércio internacional que tem vindo a ser estruturada há mais de cinquenta anos.

A regulamentação internacional do comércio tem como pilares fundamentais acordos internacionais como o GATT, o *Tokyo Round* e o *Uruguay Round*. São eles a estrutura legal e institucional da OMC através da qual as regras comerciais têm legitimidade e é possível coordenar as políticas comerciais de cada membro. As regras comerciais do GATT baseiam-se em princípios como a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF - tratamento igual para produtos originários de diferentes países - artigo I do GATT) e o Tratamento Nacional (tratamento igual para produtos nacionais e estrangeiros - artigo III do GATT); e a constituição de qualquer acordo regional implica o respeito pelas mesmas.

5.2.1.1. Acordos Comerciais e as Regras Ambientais

A necessidade de integrar padrões ambientais na discussão política sobre o sistema comercial impulsionou a existência de algumas referências ambientais em vários acordos aprovados no âmbito da OMC:

- Acordo sobre as Barreiras Técnicas ao Comércio, estabelecido com o objectivo expresso das regulações técnicas obedecerem aos princípios do GATT como a CNMF e o

Tratamento Nacional, reconhece no seu preâmbulo o direito de cada Estado-membro em adoptar medidas necessárias à protecção ambiental;

- Acordo relativo à Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, também respeita a soberania dos Estados na aplicação de medidas para proteger a saúde e a vida humana, animal e vegetal quando os riscos são comprovados cientificamente, desde que não discriminem arbitrariamente. Isto não significa uma restrição ao comércio internacional, mas sim a vontade de harmonizar as medidas sanitárias e fitossanitárias;
- Acordo sobre a Agricultura que promove a reforma a longo prazo das políticas comerciais através da liberalização comercial, pois ao reduzir as barreiras de acesso ao mercado permite a participação dos países em desenvolvimento considerados grandes produtores de alimentos agrícolas promovendo uma produção menos intensiva nos países desenvolvidos e mais benigna para o ambiente;
- Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs) que procura desenvolver uma adequada aplicação dos direitos de propriedade intelectual, assegurando que os mesmos não se tornem obstáculos ao comércio. A preocupação pelo ambiente está explícita na secção 5 desse mesmo acordo, uma vez que autoriza os Estados a recusarem a emissão de patentes a invenções, plantas ou animais que sejam classificados como perigosos para o ambiente e para a saúde da humanidade;
- Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação define que uma subvenção é possível de ser aplicada desde que assuma a forma de assistência técnica com a finalidade de adaptar as instalações das empresas às novas exigências ambientais;
- Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) também tem uma cláusula semelhante

ao artigo XX do GATT que é o artigo XIV, ao consentir que os Estados implementem medidas inconsistentes com as regras do GATS a partir do momento em que essas medidas sejam imprescindíveis para alcançar determinados objectivos ambientais.

Cada vez mais existe um consenso geral de que as regras comerciais e ambientais devem ser compatíveis entre si, de forma a promover uma utilização eficiente dos recursos naturais. No entanto, muitos ambientalistas e grupos de pressão proteccionistas recorrem às medidas ambientais para justificarem as restrições ao comércio. Quando associada a acordos ambientais multilaterais, a legalidade das restrições comerciais não é contestada, mas quando implementada unilateralmente por um Estado face a um parceiro comercial com o propósito de proteger o ambiente pode desencadear uma reacção negativa traduzida em disputas comerciais.

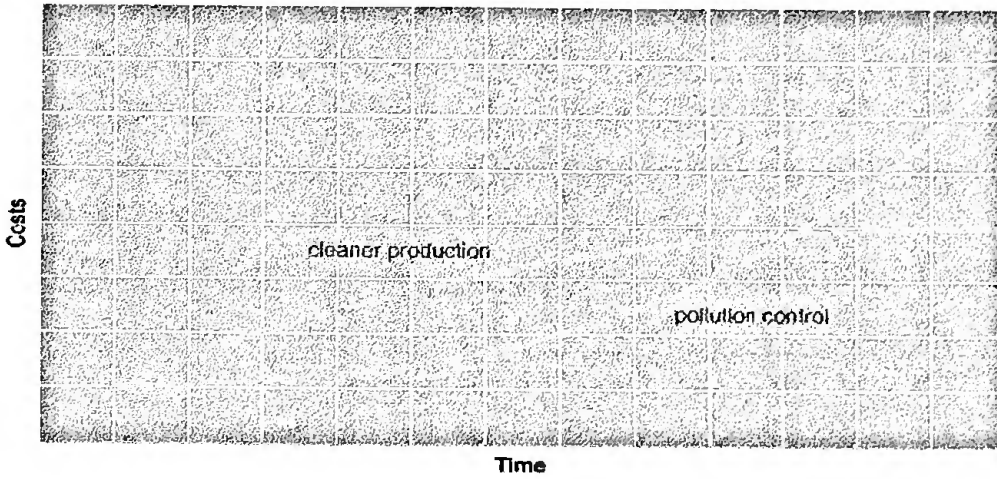
As regras ambientais e as regras do comércio internacional, independentemente da dificuldade da sua complementariedade, têm funções regulatórias comuns. Ambas procuram conciliar os interesses a curto prazo dos produtores com os interesses a longo prazo dos governos, através do desenvolvimento sustentável e da aplicação do PPP. Além disso, visam estabelecer organizações que limitem as “falhas de mercado” (externalidades poluentes) sempre na perspectiva de uma liberalização comercial e de uma protecção do ambiente. Uma outra função comum é a vontade de implementar regras nacionais e internacionais a longo prazo a favor dos direitos dos consumidores (contra o proteccionismo) e na defesa dos recursos naturais.

Para que seja possível uma utilização eficiente dos recursos naturais é necessário reduzir as distorções comerciais mediante a eliminação das externalidades poluentes e as diferenças entre custos sociais e privados. Para isso é necessário um trabalho conjunto entre as políticas comerciais e ambientais, na medida em que a política comercial só poderá substituir a produção doméstica por produtos importados mais eficientes tendo em conta princípios ambientais como o PPP, o princípio da Precaução e o respeito pela igualdade dos Estados (ver capítulo III). Há um reconhecimento por parte do GATT/OMC que um sistema comercial multilateral não-discriminatório deve complementar as suas regras com as normas provenientes de acordos ambientais multilaterais.

5.2.1.2. Instrumentos no seio da OMC

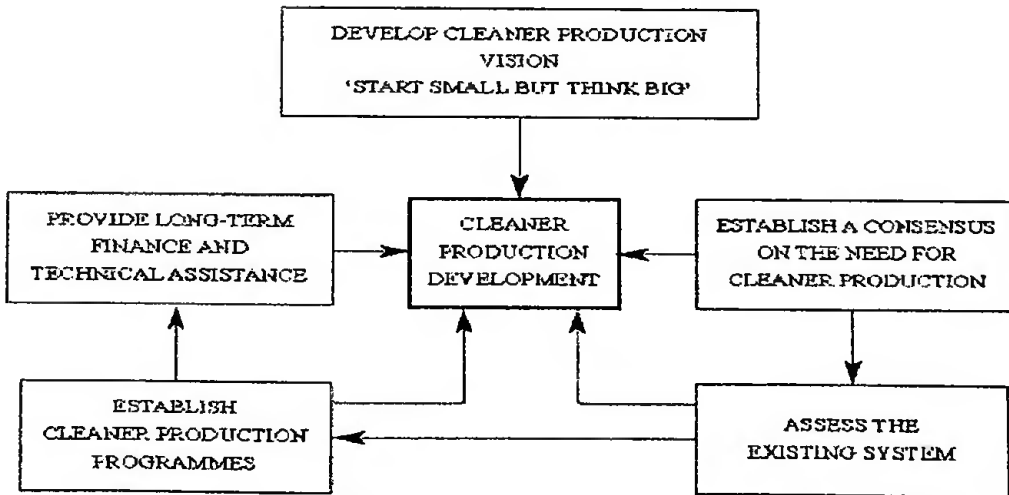
Não é através do comércio que a degradação ambiental é resolvida. É preciso procurar a resolução na fonte, ou seja, na própria produção do bem, uma vez que as restrições comerciais não eliminam a produção de bens intensivos em poluição, apenas limitam a sua comercialização. O importante é eliminar a poluição no início do ciclo de vida do produto, mediante uma *cleaner production* (v. quadro III e gráfico VIII) que de acordo com a UNEP “*is the continuous application of an integrated preventative environmental strategy to processes, products, and services so as to increase efficiency and reduce the risks to humans and the environment*”. O que se pretende é o uso eficiente das matérias-primas desde a sua origem até à concretização do produto final, obtendo menores custos operacionais.

Gráfico VIII - Estratégia Global para o Desenvolvimento da Produção Ecológica



Fonte: UNEP - GEO 2000

Quadro III - Produção Ecológica



Fonte: UNEP - GEO 2000/ Rabobank 1998

A grande dificuldade que surge, e que apenas agrava o contínuo desgaste do ambiente, é a



escolha de instrumentos que sejam verdadeiramente eficientes no combate a esse mesmo flagelo, sobretudo devido à pressão desenvolvida por vários *lobbies* proteccionistas que procuram influenciar as decisões políticas.

O GATT foi desenvolvido sem que a protecção do ambiente fosse uma prioridade política dos Estados-membros. Com base no princípio da soberania, cada Estado usufrui da liberdade de proteger o ambiente nacional mediante taxas ambientais, regulações de produtos, da produção doméstica e acordos ambientais internacionais desde que respeitem o princípio do Tratamento Nacional e da Não-Discriminação. Estes são alguns dos instrumentos políticos mais eficientes para corrigir as “falhas de mercado” como o abuso de poder económico e a degradação ambiental. Os subsídios à produção são considerados como um instrumento político *first-best*; as tarifas à importação já se situam num plano *second-best*, na medida em que distorcem quer a produção quer o consumo; as restrições quantitativas às importações são um instrumento *third-best*, ao terem um efeito sobre o sistema de preços; e as restrições quantitativas às exportações são uma solução *fourth-best*, sendo proibidas no âmbito do próprio GATT (Petersmann, 1995).

As regras do GATT favorecem a aplicação de instrumentos políticos ambientais como as taxas, subsídios e tarifas, pois estas são transparentes, não-discriminatórias e mais eficientes, evitando os abusos proteccionistas e a tendência de um eco-imperialismo. Este último consiste na imposição unilateral de valores ambientais de um país sobre a legislação de outro para que exista uma mesma qualidade ambiental. Porém, isto irá desencadear uma proliferação de

restrições comerciais sem qualquer tipo de controlo. Este imperialismo ecológico é injustificável quando as abundâncias ambientais (capacidade de assimilação de poluentes) são diferentes, quando existem prioridades ambientais distintas e quando os níveis de rendimento divergem entre os vários países. Nestas condições têm de existir várias regulamentações ambientais de acordo com as necessidades do país, uma vez que a sua harmonização poderia desencadear numa ineficiente alocação de factores e, por conseguinte, efeitos negativos sobre o comércio.

A crescente preocupação pelo ambiente global influencia a regulação do comércio internacional. Os ambientalistas exigem a revisão das regras do comércio internacional, de forma a que seja possível recorrer a restrições comerciais com o propósito de alcançar objectivos ambientais. Isto pressiona os governos a introduzir no conteúdo das suas políticas comerciais assuntos ambientais. Por outro lado, os analistas de política comercial consideram que alguns argumentos dos ambientalistas são inconsistentes e temem mesmo que algumas propostas ecológicas possam ter repercussões negativas a longo prazo no sistema comercial multilateral.

Um dos grandes desafios dos decisores políticos é conciliar toda esta problemática que envolve a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento do comércio internacional, nem que isso implique algumas mudanças no actual regime comercial multilateral. É possível eliminar as prováveis contradições existentes na relação entre o comércio e ambiente, inclusivamente pode-se retirar dessa relação muitos benefícios. Para isso, é importante identificar quais as

verdadeiras causas da degradação do ambiente.

5.2.1.3. O Ambiente nos Princípios e Regras do GATT/OMC

Toda a evolução do GATT (1947) centrou-se, quase exclusivamente, sobre o comércio internacional e a necessidade de uma economia aberta, na medida em que o crescimento económico era sinónimo de bem-estar. Somente o artigo XX do GATT, no qual estão implementadas algumas excepções às regras comerciais, é que autoriza os Estados-membros a adoptarem medidas contrárias às regras desde que esteja em causa a segurança e a protecção humana, vegetal e animal bem como a conservação dos recursos naturais renováveis e não-renováveis. Este artigo é possível de ser alegado quando necessário para alcançar um determinado objectivo ambiental dentro da própria jurisdição do país que recorre ao mesmo. Desta forma, não se pode fazer uma interpretação extensiva do artigo XX como sendo aplicável de forma extra-jurídica, ou seja, os Estados-membros não podem adoptar medidas unilaterais sobre a jurisdição de outro país, pois isso só iria retirar validade à estrutura multilateral que é o GATT.

Aquando do *Tokyo Round* em 1979, acordos como o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias continham artigos com referências ao ambiente, como sendo este último uma das prioridades políticas (artigo 11:1f e o artigo 2.2 do Código sobre as Medidas).

À medida que a questão ambiental foi alvo de um crescente reconhecimento pela comunidade

internacional, muitos princípios e regras do GATT foram vistos como estando relacionados com a protecção do ambiente. Desta forma, o artigo II sobre as tarifas salienta o facto de que as tarifas impostas aos produtos estrangeiros têm de ser também aplicadas aos produtos nacionais. A implementação de concessões tarifárias para fins ambientais, o que implica uma taxa ou encargo superior aos produtos importados, pode violar o artigo II, excepto quando a sua aplicação recai sobre o artigo XX, pois este último permite medidas políticas inconsistentes com as regras comerciais definidas pelo GATT quando estritamente necessárias.

O GATT foi criado com base no Princípio da Não-Discriminação. Segundo o artigo I não é permitido discriminar os produtos comercializados pelos Estados-membros. Além disso, este princípio é reforçado também no artigo III quando este refere a não-discriminação entre produtos importados e produtos domésticos. Das regras do GATT, conclui-se que não se pode discriminar produtos somente pelo facto de serem originários de processos de produção diferentes desde que as características do produto final sejam idênticas.

Nas disputas comerciais resultantes da preservação do ambiente, os países apelam ao artigo XX, de modo a validarem as suas acções restritivas, argumentando sempre que as medidas adoptadas são necessárias para proteger a vida e a saúde humana, logo medidas que estão acima de qualquer liberalização comercial. Contudo, os países só devem recorrer ao artigo XX na impossibilidade de criar medidas mais consistentes com as regras comerciais.

5.2.1.4. Multilateralismo versus Regras Nacionais

Com o intuito de regulamentar a relação entre o comércio e o ambiente, várias medidas ambientais relacionadas com o comércio têm sido desenvolvidas, como por exemplo: as medidas de conservação dos recursos naturais; medidas que sublinham as consequências que as diferenças das regulações ambientais entre os países pode ter na competitividade internacional; medidas que consistem em aplicar padrões domésticos aos bens importados; e medidas que reforçam os acordos ambientais multilaterais.

Quanto às medidas de conservação dos recursos naturais, estas quando aplicadas ao território nacional estão restritas à soberania nacional, princípio que o GATT respeita. Os governos têm a liberdade de controlar a exploração dos seus próprios recursos e o GATT apenas pode disciplinar os governos a partir do momento em que estes comercializem esses recursos internacionalmente. A implementação de medidas nacionais para conservar os recursos naturais a nível mundial pretende pressionar os países a gerirem de forma mais eficiente os seus recursos naturais e a proteger os bens comuns, sempre com base no princípio da não-discriminação.

A competitividade de um país pode ser colocada em causa devido à falta de harmonização das regulamentações ambientais dos vários países. As empresas que se situam em países com elevados padrões ambientais têm, automaticamente, custos de produção mais elevados do que as empresas que operam em regiões com legislações menos rigorosas e que beneficiam de custos de produção mais baixos, tornando os seus produtos competitivos. Isto desencadeia uma deslocalização das indústrias intensivas em poluição para regiões cuja jurisdição seja mais

negligente (*dumping* ecológico). Por conseguinte, a perda de competitividade pode encaminhar os governos a procurar respostas, muitas vezes, contrárias às regras do GATT, como por exemplo: restrições às importações intensivas em poluição; imposição de taxas e quotas, de modo a equilibrar a vantagem competitiva; subsídios aos produtores para compensar o aumento do preço de mercado dos produtos resultante dos custos ambientais. A flexibilidade deliberada da regulamentação ambiental de um país assume a forma de um subsídio que é necessário eliminar.

A aplicação de medidas nacionais aos produtos importados tem de obedecer ao princípio da não-discriminação e do tratamento nacional. Um dos problemas que surge no comércio internacional é o facto de alguns Estados discriminarem determinados produtos devido aos seus métodos de produção, ou seja, discriminam produtos que tenham sido processados sem ter em conta as medidas ambientais existentes no país que está a importar (artigo III), excepto ao abrigo dos artigos I, III e XX, que prevêm a possibilidade de interditar a comercialização de um produto quando o processo de produção altera as suas características (como é o caso da utilização de hormonas na carne). De acordo com as regras comerciais, os Estados não podem proibir a importação de bens somente para proteger a produção doméstica.

No seguimento do Acordo sobre Medidas Técnicas, a adopção de regulações técnicas com propósitos ambientais não equivale obrigatoriamente a barreiras ao comércio, embora seja importante ter em atenção que as regulações técnicas só devem ser rigorosas o necessário para alcançar tais objectivos. Este acordo e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

procuram regular as políticas nacionais, de forma a evitar restrições ao comércio sem qualquer fundamento legítimo, na medida em que o tratamento nacional não é suficiente para garantir a não utilização de barreiras não-tarifárias.

Assiste-se a um crescente aparecimento de acordos ambientais multilaterais (Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas; Convenção de Basileia sobre o Controlo do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Tóxicos; Protocolo de Montreal sobre a Camada de Ozono), uma vez que a comunidade internacional reconhece a importância de medidas multilaterais em detrimento de medidas unilaterais (Princípio 12 da Declaração do Rio). O teor desses acordos colocam em causa muitas das regras do GATT, como é caso do princípio de Tratamento Nacional, da Cláusula da Nação Mais Favorecida (artigo I) ao discriminar membros e não-membros, e a imposição de regras de produção nos outros países. Deste modo, é difícil a compatibilidade das normas ambientais com as actuais regras do GATT, uma vez que a aplicação dessas normas acabam por afectar profundamente as bases do sistema comercial multilateral. Daí, que se defenda a revisão de algumas regras comerciais, para que se possa criar uma estrutura que complemente o comércio internacional, indispensável para o crescimento económico, com a protecção do ambiente.

5.2.2. A União Europeia

Durante muito tempo, o modelo de desenvolvimento adoptado pela Comunidade Europeia consistia apenas na prossecução de um crescimento económico ignorando os efeitos que este

poderia ter nos ecossistemas, porém esse modelo não é o mais adequado para o bem-estar da humanidade. Um dos maiores desafios que a União Europeia enfrenta, nos dias de hoje, é a protecção do meio ambiente, uma vez que são produzidos no conjunto dos Estados-membros cerca de 2000 milhões de toneladas de resíduos, além das crescentes emissões de CO2 resultantes do excessivo consumo de energias poluentes e a evolução do sector dos transportes.

As primeiras acções comunitárias em matéria de ambiente designaram-se como programas de acção com uma implementação vertical e sectorial das questões ambientais. Somente com o Tratado da União Europeia é que foi instituída uma Política Ambiental, reforçada mais tarde com o Tratado de Amesterdão que enunciou o conceito de desenvolvimento sustentável e estabeleceu a qualidade ambiental como uma das prioridades da comunidade.

Com a necessidade de estruturar uma acção comunitária de abordagem horizontal a todas as políticas com responsabilidades na degradação ambiental (sector da energia, indústria, transporte e agricultura) foi formulado o Quinto Programa de Acção em matéria de ambiente (1992-2000), intitulado “Para um Desenvolvimento Sustentável”. Esta nova estratégia representou a integração da problemática ambiental nas restantes políticas comunitárias e transformou-se numa obrigação de todas as instituições da União Europeia. Daí, a Comunicação da Comissão Europeia em 1998 relativamente à integração do ambiente nas políticas da União Europeia bem como as conclusões do Conselho Europeu em Viena nesse mesmo ano. Este Programa de Acção teve como princípios: a adopção de uma perspectiva

global e voluntarista; a modificação do comportamento das gerações actuais e futuras quanto ao ambiente; a participação pública; a partilha de responsabilidades; e a utilização de novos instrumentos ambientais.

Para a protecção do ambiente é fundamental a reestruturação de várias actividades económicas. No sector industrial pretende-se reforçar o diálogo com as empresas, promover a celebração de acordos voluntários, desenvolver uma gestão racional dos recursos, facultar informação aos consumidores e adoptar normas comunitárias sobre o método produtivo sem criar distorções no mercado e na competitividade. Quanto ao sector da energia, a UE procura alcançar a eficiência energética mediante a aplicação de medidas de redução do consumo de combustíveis fósseis e um incremento da exploração das energias renováveis (energia eólica ou solar). Por sua vez, no sector dos transportes existe a necessidade de melhorar a gestão de infraestruturas e equipamentos. Além destes sectores, a protecção do ambiente também exige uma reforma no sector agrícola de forma a eliminar as culturas intensivas e o recurso excessivo a fertilizantes e pesticidas.

Em 2000 foi adoptado o Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental que visa regulamentar as acções comunitárias em matéria de responsabilidade e reparação dos danos provocados ao ambiente. O princípio do poluidor-pagador desempenha um papel dissuasor contra a violação das normas ambientais, contribuindo para a aplicação da política ambiental. Por conseguinte, a 23 de Janeiro de 2002, o Parlamento e o Conselho Europeu apresentaram uma proposta de directiva sobre a responsabilidade ambiental.

Uma análise à política ambiental permite avançar com a conclusão de que, nos últimos anos, assiste-se a uma ineficiente implementação das directivas ambientais no território nacional dos Estados-membros.

“Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha” corresponde ao Sexto Programa de Acção no domínio do ambiente proposto pela Comissão Europeia, onde estão definidas acções prioritárias ambientais no decorrer do período de 2001 a 2010 no âmbito do mercado interno como: as alterações climáticas; a natureza e a biodiversidade; o ambiente e a saúde; e a gestão dos recursos naturais e dos resíduos. Esta acção comunitária reforça o quinto programa em matéria de ambiente, mas procura uma abordagem mais estratégica que implica a utilização de vários instrumentos e medidas que influenciem a tomada de decisão dos políticos, das empresas e dos consumidores. Os cinco eixos prioritários de acção são: melhorar a aplicação da legislação ambiental (normas de inspecção ambiental, um acervo comunitário a fim de combater a criminalidade ambiental, apresentação de relatórios sobre a aplicação do direito ambiental e o recurso ao Tribunal de Justiça Europeu); a integração da questão ambiental nas restantes políticas comunitárias; colaborar com o mercado interno (aplicação mais ampla da gestão e auditoria ambiental, incentivos e recompensas aos agentes económicos, política integrada de produtos, acordos voluntários e adopção da legislação sobre a responsabilidade ambiental); uma maior participação pública; e um melhor ordenamento e gestão do território.

A realização dos objectivos ambientais depende da aplicação da legislação ambiental, da participação de vários actores da comunidade internacional, da integração das normas

ambientais nas restantes políticas comunitárias sujeitas a alterações estruturais (energia e transportes), na adopção de um mercado com métodos de produção mais ecológicos e na eficiência energética.

A Agência Europeia do Ambiente tem uma função meramente consultiva, no entanto o seu trabalho tem sido determinante no processo de adopção de novas medidas e na avaliação das decisões ambientais. A Agência faculta à Comunidade e aos seus Estados-membros informações objectivas sobre questões relacionadas com o ambiente e que influenciam o processo de decisão.

5.2.2.1. Instrumentos no seio da União Europeia

No âmbito da política ambiental, a União Europeia estabeleceu vários instrumentos quer legislativos (definição de limites mínimos de protecção ambiental e a criação de regras ambientais no contexto do mercado interno) quer financeiros (Programa LIFE, fundos estruturais, fundo de coesão e empréstimos do BEI) quer técnicos (o rótulo ecológico, o sistema comunitário de gestão e auditoria ambiental, o sistema de avaliação dos efeitos dos projectos públicos e privados no ambiente, e as inspecções ambientais nos Estados-membros). Existe uma maior exigência na diversificação de instrumentos como as taxas ambientais com base no princípio poluidor-pagador, a concessão de incentivos ao sector privado, a contabilidade ambiental ou os acordos voluntários.

Quadro IV - Instrumentos da Política Ambiental na União Europeia

INSTRUMENTOS	FUNÇÃO
PROGRAMA LIFE	<ul style="list-style-type: none">• Co-financia acções no seio da Comunidade e nos países em desenvolvimento, que visam a protecção do ambiente, a troca de experiências, a gestão sustentável dos recursos e o ordenamento do território• Orçamento de 640 milhões de euros para 2000-2004
RÓTULO ECOLÓGICO	<ul style="list-style-type: none">• Promove, com base em dados científicos, produtos ecológicos em substituição de bens similares, mas cuja produção é intensivo-polvente
ECOGESTÃO E AUDITORIA AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none">• Define objectivos e princípios de acção• Analisa os impactos ambientais das actividades empresariais e estatais
INSPECÇÕES AMBIENTAIS	<ul style="list-style-type: none">• Assegura o respeito e a aplicação mais uniforme da legislação ambiental por parte da indústria e outros organismos que estão sujeitos a requisitos de autorização, permissão ou licença em matéria de ambiente

A UE tem procurado atingir maiores níveis de eficiência através da política de preços que exige uma total internalização dos custos externos. As taxas e os impostos ambientais incita os operadores económicos (produtores e consumidores) a adoptarem comportamentos que vão mais ao encontro das exigências ambientais. São pagamentos obrigatórios e unilaterais cuja

receita reverte para o orçamento do Estado ou para o financiamento de actividades subjacentes ao ambiente.

5.2.2.2. Prioridades de Acção

Quanto à gestão dos resíduos, a política comunitária assenta em três acções complementares: prevenir a criação de resíduos mediante a melhoria na concepção dos produtos; desenvolver a reciclagem e a reutilização dos resíduos; e diminuir a poluição causada pela incineração. O objectivo é não ultrapassar os limites que o ambiente pode suportar, reduzindo o volume de resíduos para 20% em 2010 e para 50% em 2050 mediante a eliminação de subvenções que promovem a utilização excessiva dos recursos naturais, a elaboração de um plano de reciclagem de resíduos e o desenvolvimento de uma política de prevenção. A UE integra a Convenção sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e a sua Eliminação (Convenção de Basileia) que proíbe a exportação de resíduos considerados perigosos dos países da OCDE, da UE e de Liechtenstein para outros não pertencentes à OCDE.

Relativamente à poluição da água, a Comunidade adoptou uma abordagem mais global e implementou uma directiva-quadro de forma a promover a utilização sustentável dos recursos marinhos. Neste domínio, a UE também participa em várias convenções internacionais ambientais: a Convenção OSPAR; a Convenção de Barcelona para a Protecção do Mediterrâneo; Convenção de Paris sobre a Protecção do Atlântico Nordeste; e a Convenção



de Helsínquia sobre os Cursos de Água Transfronteiriços e os Lagos Internacionais.

Uma prioridade não só à escala europeia é a protecção da qualidade do ar. Devido à crescente preocupação das emissões de gases poluentes que provocam o sobreaquecimento do clima, a UE tem reafirmado o seu compromisso perante o Protocolo de Quioto (1997) no sentido de reduzir substancialmente essas emissões e tem pressionado as restantes partes a chegar a um consenso para que seja viável a aplicação do mesmo. No Conselho Europeu de Estocolmo (Junho de 2001), a Comunidade mostrou a sua preocupação quanto à posição de determinados países como os EUA, que se opõem ao Protocolo. Contudo, na Conferência de Bona (19 a 23 de Julho de 2001) chegou-se a um acordo sobre a aplicação do Protocolo de Quioto e na Conferência de Marraquexe (29 de Outubro a 09 de Novembro de 2001), as partes desenvolveram um texto juridicamente vinculativo sobre as modalidades dessa aplicação, contribuindo assim para a celeridade no processo de ratificação e a sua entrada em vigor.

Os participantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (1992) e do Protocolo de Quioto comprometeram-se a reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 5%, no período entre 2008 e 2012, de modo a alcançar os níveis de 1990. Deste modo, para cumprir os objectivos definidos em Quioto, a UE aprovou um programa sobre as alterações climáticas que centra a sua prioridade em sectores com potenciais impactos ambientais negativos (energia, transportes e indústria) ou positivos (investigação e desenvolvimento). A meta definida para a Europa é reduzir as emissões de gases em 8% em relação aos níveis apresentados em 1990, porém numa perspectiva a longo

prazo, a Comissão Europeia apela junto de alguns Estados-membros a cortes mais abrangentes das emissões globais na ordem dos 20% a 40% até 2020. O empenho da Comunidade na protecção ambiental deu origem ao Livro Verde sobre a transacção dos direitos de emissão de gases poluentes dentro do mercado interno até 2005.

Relativamente à protecção da biodiversidade, a UE adoptou uma legislação que procura preservar a vida selvagem e os habitats naturais. Daí a sua participação na Convenção de Berna, na Convenção de Bona sobre a protecção das espécies migratórias e na Convenção do Rio de Janeiro sobre a biodiversidade.

Embora seja válido o contributo das políticas comunitárias para a melhoria da qualidade do ar e da água, ainda há muito a fazer em termos de ambiente. Estão sempre a surgir novos desafios que obrigam a comunidade a colocar o ambiente no centro da decisão política, pois todos somos responsáveis pela preservação ambiental. A degradação ambiental global tem de ser combatida através de uma abordagem concertada à escala europeia e internacional.

Deste modo, a União Europeia tem participado em vários acordos e convenções internacionais em matéria de ambiente assumindo, muitas vezes, um papel de liderança, além de ter qualidade de observador das actividades e negociações no quadro de organismos ou programas internacionais⁶. O próprio Tratado da UE prevê a cooperação entre a Comunidade, países

6

Na Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, em Março 2002, a UE apelou ao aumento do seu contributo para a Assistência ao Desenvolvimento Oficial. Assim, até 2006, a contribuição média europeia

terceiros e organizações internacionais como forma de responder aos desafios ambientais globais. O nº1 do artigo 130º-R do Tratado da UE promove medidas ambientais no plano internacional. No entanto, a aplicabilidade dos acordos dependem substancialmente da vontade política dos governos.

5.2.3. O Acordo de Comércio Livre Norte Americano

O NAFTA, acordo de comércio livre entre os EUA, o Canadá e o México, é o único acordo comercial que contém cláusulas ambientais. Assinado em Dezembro de 1992, apenas entrou em vigor a 01 de Janeiro de 1994, fruto das exigências dos grupos ambientais e sindicais que exigiam acordos paralelos sobre o ambiente e o emprego.

5.2.3.1. Acordo de Cooperação Ambiental Norte Americano

A 13 de Agosto de 1993, o ministro canadiano para o comércio internacional, Thomas Hockin, o secretário para o desenvolvimento industrial e comércio do México, Jaime Serra, e o representante do comércio dos EUA, Mickey Kantor, completaram as negociações sobre um Acordo de Cooperação Ambiental Norte Americano [artigo 10 (6) (d)] que foi aprovado como um acordo colateral do NAFTA de modo a complementar a liberalização comercial com a protecção da qualidade ambiental. Os principais objectivos deste acordo são: estender a

deverá aumentar de 0,33% do PNB para 0,39%, representando mais 9 mil milhões de euros por ano.

protecção e a qualidade ambiental; implementar esforços de conservação dos recursos naturais; promover o desenvolvimento sustentável; aumentar a cooperação ambiental entre os países membros; promover a transparência e a participação pública no desenvolvimento das regulamentações ambientais; evitar distorções comerciais e eliminar as barreiras de transacção; e tornar eficaz a aplicação da legislação ambiental.

A fim de uma melhoria ambiental, o Acordo de Cooperação Ambiental Norte Americano criou três órgãos competentes: a Comissão para a Cooperação Ambiental; a Comissão de Cooperação Ambiental Fronteiriça; e o Banco de Desenvolvimento Norte Americano. Estas duas últimas entidades operam mediante um acordo bilateral entre os EUA e o México (Novembro de 1993) que implementou um programa de infraestrutura ambiental de modo a identificar as necessidades da sociedade e encontrar respostas para as mesmas.

O NAFTA permite que cada membro defina os seus próprios níveis de protecção ambiental, as suas políticas e as suas prioridades, porém adverte para a necessidade dos países assegurarem elevados níveis em matéria de preservação do ambiente, o mais consistentes possíveis com as cláusulas do Acordo e não devem impor as suas normas na política ambiental da outra parte. Deste modo, cada uma das partes do Acordo concordou em reforçar a sua legislação ambiental mediante determinadas acções governamentais como: a formação de inspectores, a aplicação de sanções legais, o controlo da actividade económica, procura de acordos voluntários e a obrigatoriedade de notificação no caso de uma proibição ou restrição de um dado produto tal como ele o é no mercado doméstico.

No decorrer do ano de 1999, a Comissão para a Cooperação Ambiental adoptou uma metodologia bastante rigorosa de forma a avaliar criteriosamente os impactos ambientais provenientes da aplicação do NAFTA numa perspectiva de longo prazo, na qual participou a sociedade civil em geral (grupos ambientais, empresariais e os governos).

O 1º Simpósio da Comissão para a Cooperação Ambiental teve como tema a Compreensão da Relação entre o Comércio e o Ambiente (2000) e dividiu-se em várias sessões. Na primeira sessão, o Simpósio focou a questão da liberalização comercial e a exploração dos recursos naturais, ou seja, até que ponto o comércio livre alterou as características da comercialização e disponibilidade desses recursos (piscatórios e florestais). A segunda sessão consistiu na análise entre as medidas do NAFTA e o potencial efeito sobre o ambiente, principalmente na economia mexicana, e que pressupôs um estudo dos custos sociais e ecológicos de determinadas actividades económicas. Entretanto, a relação entre a liberalização comercial e as regulamentações ambientais foi discutida na terceira sessão, de modo a averiguar como é que as regras comerciais afectam a eficácia e o exercício das políticas ambientais nacionais. A quarta sessão foi desenvolvida em redor do impacto do sector dos transportes e da indústria face ao ambiente. Por fim, a quinta sessão centrou-se na criação de metodologias de avaliação dos efeitos ambientais resultantes da liberalização dos serviços e do sector público.

Este Simpósio procurou, sobretudo, analisar os potenciais efeitos do NAFTA sobre os ecossistemas. Por um lado, as actividades económicas podem concentrar-se em tecnologias mais limpas de modo a responder aos padrões ambientais mais elevados, evitando assim a

intervenção governamental, por outro lado, a liberalização comercial pode centrar a actividade económica em sectores, empresas ou áreas geográficas sem infraestruturas institucionais ou físicas para ir ao encontro do crescimento do NAFTA.

Como já vimos anteriormente, existe um receio que as empresas sejam negligentes relativamente à protecção ambiental ou que pressionem os governos a diminuírem os custos ambientais de forma a não perderem a sua quota de mercado. O *race-to-the-bottom* pode, na ausência de uma intervenção estatal, aumentar a degradação ambiental ou pode, ao contrário, quando as empresas têm como estratégia a inovação ambiental no seu processo produtivo, forçar os governos a introduzirem regulações ambientais mais intransigentes para que elas não sejam prejudicadas em relação a outras empresas que não têm a mesma política.

5.2.3.2. Impacto das regras do NAFTA no Sistema Ambiental

As regras do NAFTA podem induzir ao uso crescente de produtos ecológicos com a redução ou mesmo com a eliminação das barreiras comerciais, provocando inclusivamente uma alteração nos padrões de produção e consumo.

O sector privado das três partes integrantes do NAFTA assume uma função significativa na criação de uma regulamentação ambiental única de forma a reduzir custos de transacção e na aplicação de um sistema de gestão ambiental de acordo com os padrões internacionais. Esta prática empresarial contribui para a liberalização comercial e para a protecção ambiental. Por

sua vez, o NAFTA pode induzir os governos a iniciarem coligações transnacionais e um sentimento de comunidade que conduzirá a medidas regionais e a uma responsabilidade colectiva.

De modo a ajudar a Comissão para a Cooperação Ambiental a analisar os efeitos ambientais do NAFTA e a formular uma metodologia, foi criada uma equipa-projecto de especialistas que culminou, ao fim de quatro anos, numa Estrutura Analítica com duas partes, uma mais metodológica e outra empírica. Esta metodologia foi desenvolvida em três fases distintas de forma a compreender a relação entre o ambiente, a economia e o comércio, prever os impactos ambientais da liberalização comercial e desenvolver instrumentos que minimizem os efeitos negativos e maximizem os positivos. Na Fase I (1995-1996), um grupo interdisciplinar de especialistas iniciou uma pesquisa que visou estudar as alterações económicas provenientes do novo regime comercial e de investimento implementado pelo NAFTA e a sua relação com as mudanças ambientais. A Fase II (1996-1997) assumiu um carácter mais consultivo e de revisão de tudo aquilo que foi desenvolvido na primeira fase, tendo sido publicado um estudo sobre a avaliação das instituições ambientais do NAFTA⁷ que delimitou um conjunto de mudanças políticas governamentais, sociais e económicas. Quanto à Fase III (1998-1999), esta consistiu numa extensa revisão daquilo que foi implementado na segunda fase do projecto e a subsequente incorporação dessas revisões na metodologia. Esta Estrutura Analítica é um instrumento que coloca várias hipóteses no relacionamento entre o comércio e o ambiente,

7

NAFTA's Institutions: The Environmental Potential and Performance of the NAFTA Free Trade Commission and Related Bodies (1997).

promovendo a cooperação e o diálogo entre as partes do NAFTA no âmbito da protecção ambiental.

Na análise dos efeitos sobre o ambiente é preciso não esquecer as variáveis de cada país como as normas ambientais, as instituições, o tipo de comércio, o investimento, a tecnologia, a gestão de produção, as infraestruturas físicas, a organização social e política e os recursos naturais. Estas variáveis influenciam a capacidade de resposta dos membros do NAFTA relativamente à protecção ambiental.

Ao analisar as repercussões ambientais pós-NAFTA podemos constatar um aumento nos EUA das emissões de monóxido carbono, em cerca de 2%, devido à expansão do sector metalúrgico e um crescimento das emissões de CO₂ e SO₂ no México resultante da indústria petrolífera, enquanto o Canadá apresenta uma diminuição dos resíduos tóxicos derivada da contracção da metalurgia.

Com diferentes regulamentações ambientais entre as partes do Acordo, a Comissão para a Cooperação ambiental teme que o México se insurja como um *pollution havens* do sector têxtil, uma vez que, desde que o acordo entrou em vigor, assiste-se a uma deslocação da indústria têxtil para o Sul. Além disso, verifica-se um incremento das importações por parte do Canadá de resíduos tóxicos produzidos nos EUA (aço e químicos). O que deu origem a esta situação foi não só as diferentes legislações ambientais, mas também o declínio absoluto destes sectores nos EUA. Quanto ao sector dos transportes, podemos retirar como conclusão o

aumento da degradação ambiental nas zonas fronteiriças entre o México e os EUA e entre os EUA e o Canadá, devido à elevada poluição atmosférica provocada pelo intenso tráfego que surgiu com a livre mobilidade dos transportes e a ausência de infraestruturas com capacidade de resposta à expansão do NAFTA.

Um capítulo que gerou alguma controvérsia, e mesmo conflitos entre as partes, foi o capítulo 11 do NAFTA sobre o investimento, na medida em que a protecção de investidores estrangeiros causa alguma polémica e pode provocar externalidades negativas. No México, o investimento directo estrangeiro na exploração das florestas desencadeou um crescimento da competição, pressionando as empresas a reduzirem os custos ambientais para não perderem quota de mercado e dificultando a gestão sustentável.

Perante uma inconsistência na relação entre o NAFTA e as medidas comerciais enunciadas nos acordos ambientais multilaterais, o artigo 104º prevê que as cláusulas dos acordos ambientais devem prevalecer, porém na existência de um conjunto de diferentes alternativas, as partes devem optar pela solução que for menos inconsistente com as medidas do NAFTA. O próprio artigo enuncia os acordos ambientais multilaterais prioritários: a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (1973); o Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Degradam a Camada do Ozono (1987); e a Convenção de Basileia sobre o Movimento Transfronteiriço dos Resíduos Tóxicos e a sua Disposição (1989).

Na dificuldade de aplicação das medidas enunciadas no Acordo, os membros podem requerer

um sistema de consultas como um meio de resolução. No caso destas consultas serem ineficazes, apela-se ao Conselho que recolhe informações técnicas e cria grupos de trabalho para elaborar recomendações sobre as questões em causa. Por sua vez, se o Conselho não conseguir responder devidamente a um conflito que envolva uma parte que alega um incumprimento da legislação ambiental por parte de outra, então qualquer uma dessas partes pode exigir a constituição de um painel arbitral resultante de 2/3 dos votos do Conselho. No processo de resolução de disputas, previsto na Parte V do Acordo, o painel solicita recomendações e informações técnicas de várias entidades pertinentes sobre o caso. Se o painel concluir no seu relatório que existe um incumprimento das leis ambientais, por conseguinte é sugerido que as partes desenvolvam um plano de acção entre si no prazo de 60 dias, caso contrário o painel irá avaliar um plano de acção proposto pela parte queixosa ou estabelecer uma imposição monetária (sanções à parte incumpridora na forma de suspensão dos benefícios do NAFTA), independentemente das posições de cada uma das partes. De acordo com o artigo 14º e 15º do Acordo de Cooperação Ambiental Norte Americano, qualquer cidadão pode denunciar a falta de compromisso por parte do seu governo relativamente à regulamentação ambiental, apenas os cidadãos residentes podem apresentar queixa. Ao longo de quatro anos de existência, o Secretariado deparou-se com vinte denúncias (quatro sobre os EUA, oito do Canadá e oito do México).

O contributo do NAFTA é valioso na realização de futuros acordos de comércio livre com cláusulas de regulamentação ambiental. É um modelo vanguardista e uma excepção ao nível mundial com a criação de um acordo de cooperação ambiental. O NAFTA e o Acordo de

Cooperação Ambiental Norte Americano complementam-se e permitem o desenvolvimento sustentável, conciliando os objectivos comerciais, económicos, sociais e ambientais. Embora este acordo reconheça a soberania de cada um dos seus membros quanto à legislação ambiental e as medidas necessárias para o seu cumprimento, a Comissão para a Cooperação Ambiental implementa um programa de cooperação mais abrangente tendo como objectivo solucionar questões ambientais comuns a todas as partes, transfronteiriças ou regionais (exemplo: protecção das espécies migratórias ou a utilização de substâncias químicas). Além disso, promove a transparência e a participação pública no processo decisório das políticas ambientais e na avaliação ambiental, adquirindo o direito de exigirem uma lei ambiental mais firme e de denunciarem casos de degradação ambiental de acordo com a jurisdição imposta.

5.2.4. Os Acordos Ambientais Multilaterais

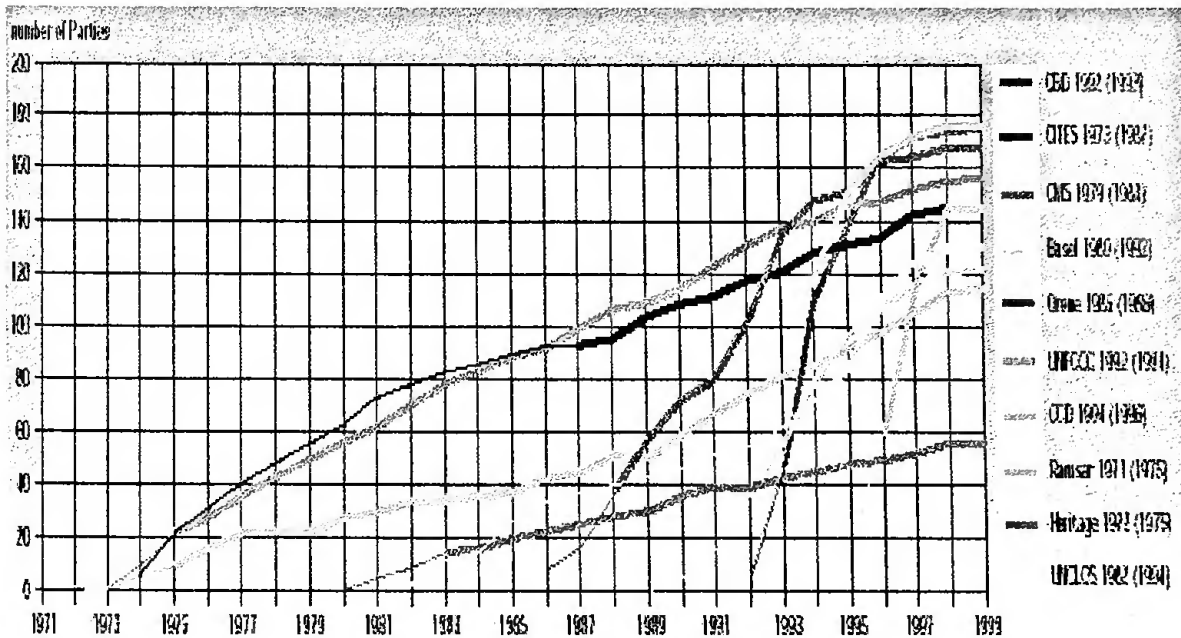
A constituição de acordos internacionais é a forma mais correcta de resolver os problemas ambientais ao nível global (ver quadro em anexos), prevenindo conflitos comerciais devido à aplicação de normas comuns (como é o caso do PPP). Muitos destes acordos incluem determinadas cláusulas cujo conteúdo está intimamente relacionado com o comércio, pois ao violarem as regras do GATT/OMC afectam os fluxos comerciais, mas o facto de serem estabelecidos multilateralmente concede-lhes alguma legitimidade. Até ao momento, porém, não existe uma investigação empírica dos efeitos dos acordos ambientais ao nível do comércio internacional. Contudo, as diferenças de prioridade que os Estados atribuem à protecção do ambiente condiciona o estabelecimento de acordos ambientais multilaterais.

Ao longo das duas últimas décadas foram concretizados mais de 200 acordos ambientais internacionais que caracterizam uma estrutura de gestão ambiental com uma grande diversidade de questões e interesses. A Cimeira da Terra (1992) reforçou a ideia de soluções consensuais e cooperativas em matéria de protecção ambiental ao nível internacional. No entanto, são poucos os acordos ambientais que contém cláusulas com relevância comercial (v. gráfico IX).

A Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES), que entrou em vigor em 1975, foi a primeira a conter medidas ambientais relacionadas com o comércio ao proibir o movimento comercial de espécies que estão em vias de extinção ou de produtos derivados das mesmas, o que implica a aplicação de restrições comerciais contrárias às regras do GATT (licenças e sanções comerciais). As partes que participaram neste acordo definiram uma lista dessas espécies. Esta convenção levantou questões quanto à consistência do artigo I e XI da OMC relativamente ao princípio de tratamento da nação mais favorecida e à proibição de quotas ou licenças de importação/exportação. A diversidade biológica pode ser uma vantagem competitiva para os países em desenvolvimento, na medida em que possibilita a troca de recursos pela tecnologia, essencialmente para um desenvolvimento sustentável.

A Convenção das NU sobre o Direito do Mar, embora assinada em 1972, apenas entrou em vigor em 1994. Actualmente com 136 membros, consiste num conjunto de medidas legais sobre as questões marítimas, inclusivé sobre a protecção ambiental. Podemos encontrar neste documento medidas que obrigam à adopção de meios de gestão e conservação sustentável dos recursos naturais de modo a evitar a exploração intensiva.

Gráfico IX - Crescimento dos Participantes em Acordos Ambientais Multilaterais



CBD: Convention on Biological Diversity

CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

CMS: Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals

Basel: Basel Convention on the Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

Ozone: Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer and Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change

CCD: United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa

Ramsar: Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat

Heritage: Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage

UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea

Fonte: UNEP - GEO 2000

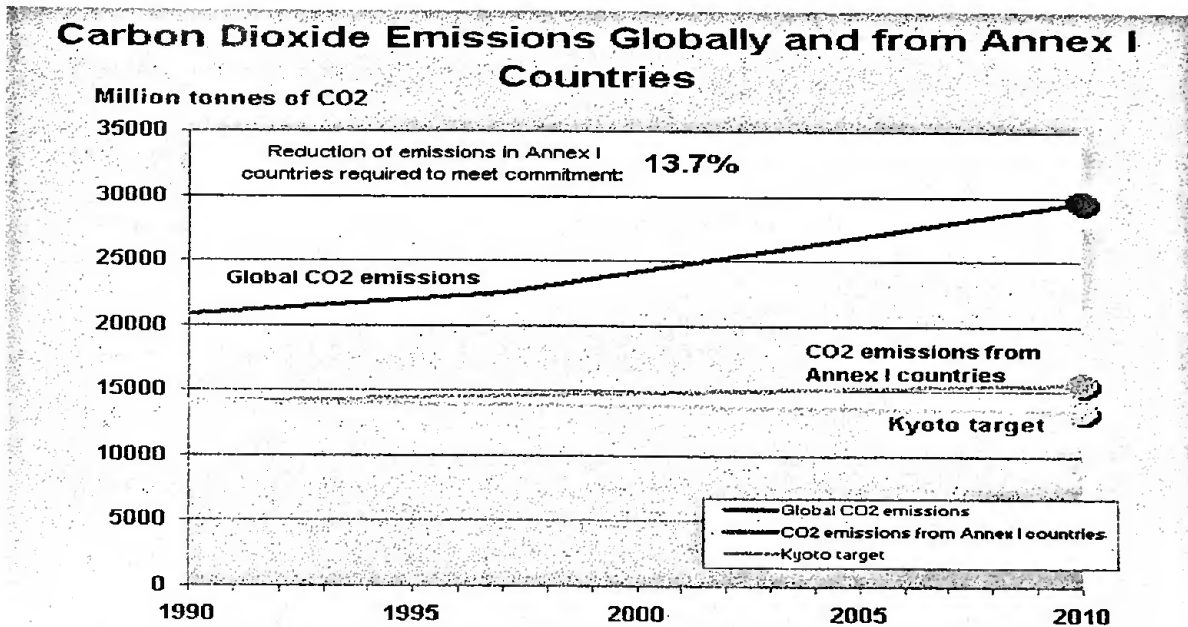
O objectivo da Convenção de Basileia sobre o Controlo e Eliminação dos Movimentos Transfronteiriços dos Resíduos Perigosos (1989), que entrou em vigor em 1992 e já com cerca de 149 participantes, é o de reestruturar os métodos de produção e consumo, de modo a eliminar a produção e a comercialização de resíduos tóxicos. No entanto, desde que haja um consentimento por parte do país importador (mediante uma notificação) é possível integrar alguns resíduos no comércio internacional. Este acordo resultou da preocupação dos países em desenvolvimento, particularmente do continente africano, começarem a ser considerados como recipientes de desperdícios, sendo necessário a transferência de tecnologias, a formação e a implementação de infraestruturas.

Um acordo multilateral com implicações comerciais é a Convenção das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas em 1994, cuja principal finalidade é a protecção do ecossistema mediante a estabilidade das emissões de gases com efeitos perversos no clima. Embora as medidas adoptadas para combater essas alterações não possam constituir uma forma de discriminação e restrição comercial, a verdade é que a sua aplicação afecta os sectores da energia e dos transportes, logo influencia a competitividade e o comércio internacional. Esta Convenção teve como princípio de base a responsabilidade comum, mas diferenciada. Os sistemas mundiais energéticos são responsáveis por mais de metade das emissões de gases com efeito de estufa.

No seguimento desta estrutura regulatória, foi desenvolvido, em 1997, o Protocolo de Quioto que estabeleceu as metas referentes à redução das emissões de gases poluentes responsáveis

pelo aquecimento do planeta. As partes comprometeram-se a diminuir essas emissões em pelo menos 5% no período entre 2008-2012 de modo a alcançar os níveis de 1990 (v. gráfico X).

Gráfico X - Emissões de Dióxido Carbono ao nível Global



The Annex I countries must reduce their CO₂-emissions by 13.7% to fulfill their commitments according to the Kyoto protocol. To achieve a stabilisation of the CO₂ contents in the atmosphere at 550 ppmv, the IPCC recommends a global reduction in GHG emissions of more than 50%.

Source: International Energy Agency, World Energy Outlook 2000

Fonte: UNEP - GEO 2000

Outro acordo ambiental com incidência no comércio internacional foi a Convenção de Viena sobre a Protecção da Camada de Ozono (1989) e o Protocolo de Montreal (1987) ao



procurarem regulamentar a produção e o consumo de substâncias prejudiciais ao ambiente, inclusivamente proíbe o comércio destes produtos com países não-membros. Implementou com sucesso a responsabilidade comum e o princípio da precaução, uma vez que foram enunciadas medidas independentemente da inexistência de uma evidência científica. O Protocolo é caracterizado pela aplicação de incentivos financeiros aos agentes económicos para reduzirem as suas emissões, pela aquisição de informações científicas e, numa situação de incumprimento das regras, pela criação de um sistema de sanções comerciais. Daí, a sua relevância comercial, pois as suas medidas afectam as regras comerciais da OMC (artigo I que pressupõe um tratamento igual para todos os parceiros comerciais, artigo III em que os bens importados devem ser tratados de igual forma como os bens domésticos e o artigo XI que proíbe as restrições comerciais).

A Convenção sobre a Diversidade Biológica, que entrou em vigor em 1993 e já ratificada por 182 países, consiste na conservação da biodiversidade, na exploração sustentável dos recursos e na partilha igualitária dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos (preservação do habitat, dos direitos de propriedade intelectual, da biosegurança e dos direitos dos povos indígenas). Um acordo suplementar à Convenção foi o Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança, adoptado em Janeiro de 2000, a fim de regulamentar os potenciais riscos oriundos da comercialização dos organismos vivos modificados geneticamente. Como tal, este Protocolo prevê a possibilidade de um membro do acordo restringir a importação de alguns desses organismos com base no princípio da precaução.

Quanto à Convenção de Roterdão, esta incide sobre a necessidade de um consentimento prévio de uma determinada parte relativamente ao comércio internacional de químicos e pesticidas. Trata-se de um sistema uniforme de notificação defendido pela FAO e pela UNEP, de modo a oferecer uma maior segurança que acaba por desincentivar a produção doméstica de uma dada substância química.

Todos estes acordos promovem o “desenvolvimento sustentável”, conceito definido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de satisfação das futuras gerações” (Relatório *Brundtland*, 1987). A sua eficácia depende da capacidade em delimitar e resolver a questão ambiental para a qual foram estabelecidos.

Alguns dos acordos ambientais incluem medidas comerciais de modo a transmitir aos agentes económicos que todos estão sobre a mesma regulamentação ambiental e que nenhum verá a sua competitividade prejudicada dentro do mercado. É necessário assegurar a conformidade no controlo dos recursos para que as decisões não sejam arbitrárias e desproporcionais. O respeito por estas medidas, consideradas as mais apropriadas, concede alguma eficácia aos acordos.

A problemática ambiental global deve ser resolvida com a realização de acordos multilaterais (regional ou global), uma vez que as acções unilaterais podem desencadear uma discriminação arbitrária, uma aplicação extraterritorial de valores ambientais nacionais e um surgimento de um proteccionismo ecológico numa época em que se devia dar uma maior importância à abertura da economia mundial (Sampson, 2000). Os países ao assumirem acções unilaterais colocam em

causa o sistema multilateral do comércio. É indispensável um consenso internacional para resolver os conflitos e para isso é necessário, antes de mais, uma coordenação entre o comércio e o ambiente ao nível nacional.

Contudo, devido à inexistência de uma estrutura institucional ambiental torna-se difícil a aplicação rigorosa das normas derivadas dos acordos ambientais multilaterais. Os acordos estão sujeitos ao livre arbítrio dos Estados que, ao terem diferentes níveis de rendimento, dão prioridades diferentes à qualidade ambiental. Para além disso, os problemas globais afectam os países diferenciadamente, sendo impossível evitar as acções implementadas pelos Estados não-signatários. Deste modo, não se deve estender as medidas de restrição comercial aos não-signatários, ou seja, só se deve aplicar medidas comerciais quando não existir outro tipo de soluções e quando necessárias para assegurar a efectividade dos objectivos estabelecidos nos acordos. A resposta mais sensata é apelar a uma cooperação dos Estados não-membros e mostrar que se podem sempre integrar nesses mesmos acordos.

Os acordos ambientais multilaterais baseiam-se no consenso e implicam várias fases de negociação, uma vez que envolvem interacções complexas entre as partes relacionadas com as diferentes jurisdições, prioridades e interesses da sociedade e dos governos. Por conseguinte, só em casos muito excepcionais, em que existe divergência quanto à aplicação das medidas enunciadas nesses acordos, é que as partes recorrem a um mecanismo de disputas coercivo (exemplo: conflitos decorrentes de acordos regionais ou bilaterais sobre a partilha de águas). As disputas ambientais advêm sobretudo de actos unilaterais implementados por um Estado que

têm efeitos negativos sobre um outro, da difícil aplicação da legislação ambiental ao nível interno ou das diferentes interpretações da mesma. É importante a participação pública quer dos cidadãos quer de ONG's como elementos de pressão sobre as decisões governamentais.

Há um reconhecimento geral da necessidade de uma proximidade internacional, de modo a legitimar as preocupações ambientais no sistema multilateral comercial, prevenindo a aplicação de medidas unilaterais e inconsistentes em questões de âmbito global. Os governos procuram em conjunto medidas e instrumentos indispensáveis para a preservação dos ecossistemas, mas que não tenham efeitos adversos sobre o comércio. Nestes acordos ambientais multilaterais obteve-se um compromisso no reconhecimento de certas preocupações comuns, que só através de uma gestão cooperativa é que poderão ter uma resposta eficaz, exaltando a necessidade de uma estrutura institucional que regule o ambiente ao nível internacional (Sampson, 2000).

5.3. CONFLITOS COMERCIAIS NO ÂMBITO DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Os acordos ambientais multilaterais ainda não dispõem de um mecanismo de resolução de disputas devidamente desenvolvido e estruturado. Esta ausência influencia os países a recorrer a regimes comerciais, como a OMC, para resolver questões de foro ambiental.

Em conformidade com a legislação da OMC, os membros têm o direito de adotarem as medidas ambientais que considerarem necessárias para a preservação do ambiente, desde que

não violem os princípios e regras do GATT, pois qualquer mudança menos própria nas regras fundamentais do sistema comercial multilateral pode gerar desequilíbrios no comércio internacional e no desenvolvimento sustentável. Aliás, pode-se, nomeadamente, assistir a uma escalada de conflitos que depressa pode sair da esfera económica e atingir uma dimensão política.

Como a relação entre o meio ambiente e o comércio internacional passou a ser o ponto de discussão no seio da OMC, este organismo tem sido, ao longo dos anos, confrontado com os seus Estados-membros para resolver disputas que envolvam a implementação de determinadas medidas a fim de preservar o ambiente e o seu *interface* com as regras comerciais. Após a queixa apresentada pela parte lesada, a OMC cria um painel que, por sua vez, irá analisar a situação em conflito, apresentando as suas conclusões e recomendações junto do Órgão de Resolução de Litígios, que poderá adoptar as mesmas ou não. No caso da parte arguida não adoptar a decisão do painel, então pode existir uma indemnização ou uma retaliação comercial.

Em 1982, na sequência de uma retaliação comercial em que o Canadá impedia as embarcações americanas de pescarem na sua zona marítima, os EUA com base no seu Acto de Conservação e Gestão da Pesca estabeleceram um embargo à importação de atum e seus derivados provenientes do Canadá. A pedido deste último, a OMC após ter analisado as razões de tal embargo concluiu que, embora os EUA tenham limitado a pesca nacional de determinadas espécies de atum, a política adoptada era mesmo assim inconsistente com o artigo XI:1 e XI:2, além de não ser passível de ter justificação através do artigo XX (g), uma vez que as restrições

aplicadas aos produtos importados eram superiores às aplicadas na produção nacional e porque essas restrições continuaram em vigor mesmo após terem sido eliminadas no seio da política interna. Este caso foi definido como uma regra a adoptar em situações futuras.

Em 1987, a OMC foi confrontada com a resolução de um outro conflito comercial após uma denúncia contra a orientação da política comercial norte-americana. O Canadá, o México e a Comunidade Europeia acusaram os EUA de impor indevidamente taxas mais elevadas sobre o petróleo importado do que sobre aquele produzido internamente. Deste modo, o painel da OMC concluiu que a diferente tributação não obedecia ao princípio do Tratamento Nacional estabelecido no artigo III:2 do GATT e, ao ser contrária às regras do sistema comercial, atribuiu razão aos países lesados.

Em 1988, foi adoptada uma regra que derivou de uma disputa comercial entre o Canadá e os EUA. De acordo com o seu Acto sobre as Pescas (em vigor desde 1976), o Canadá implementou medidas contra a exportação de salmão e arenque não processados como um meio fundamental na conservação dos *stocks* de pesca. Por conseguinte, os EUA, como membro da OMC, recorreram às regras do GATT para contrapor essas medidas, uma vez que qualquer proibição imposta às exportações vai contra o artigo XI:1, acusando mesmo o Canadá de estar a impedir a livre concorrência no seu território. Por sua vez, o Canadá concordou que as suas acções eram inconsistentes com o artigo XI, mas argumentou, sem êxito, que as mesmas recaíam sobre o parágrafo 2 (b), através do qual a restrição comercial é considerada uma regulação necessária ao comércio internacional, e sobre o artigo XX (g), na medida em que a

proibição era uma necessidade para prevenir a exportação de produtos que não correspondiam aos padrões de gestão e qualidade estabelecidos na sua legislação. O painel concluiu que as medidas implementadas pelo Canadá não deveriam ser classificadas como “necessárias”, pois a sua essência não consistia em conservar os recursos naturais, caso assim fosse as restrições não seriam apenas aplicadas aos produtos estrangeiros.

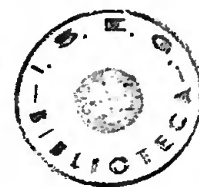
A Tailândia em 1990, com base na sua própria legislação, colocou entraves às importações de tabaco ao implementar taxas internas sobre as mesmas, defendendo que tais restrições eram necessárias para proteger a saúde e a vida das pessoas, de acordo com o artigo XX (b). Os EUA reagiram negativamente a estas medidas e solicitaram averiguação por parte da OMC ao considerarem essas restrições inconsistentes com as regras do sistema comercial multilateral. Todos reconhecemos que o tabaco é um produto altamente prejudicial à saúde humana e que as medidas desenvolvidas para reduzir o seu consumo está previsto no artigo XX como uma excepção à liberalização comercial. Contudo, a Tailândia pecou pelo facto de aplicar as restrições apenas ao tabaco importado, beneficiando o tabaco produzido internamente. Ao violar o princípio da Não-Discriminação e do Tratamento Nacional, a Tailândia acabou por perder o caso.

No ano de 1991, e mais tarde em 1994, os EUA impuseram uma restrição ao atum importado do México com base no seu Acto Federal de Protecção aos Mamíferos Marinhos que prevê a proibição de importações de atum cuja origem seja de países onde não levem em consideração os padrões de protecção dos golfinhos e cuja taxa média de acidentes resultantes das técnicas

utilizadas na pesca seja superior à média estabelecida pelos EUA. Assim, um país que não prove que os seus métodos de captura são compatíveis com a legislação americana e países que sejam intermediários em todo esse processo sujeitam-se ao embargo dos seus produtos pelo governo americano. Porém, até que ponto é válido implementar estas medidas extraterritorialmente com o objectivo de conservar os recursos naturais? Foi com base nesta questão que o México contestou a aplicação das restrições dizendo que as mesmas violavam as regras comerciais como, por exemplo, o artigo XI:2 e XX, pois um embargo unilateral às importações seria perfeitamente evitável a partir do momento que houvesse um esforço de cooperação na harmonização dos métodos produtivos.

O artigo XX (b) e XX (g) permitem algumas excepções às regras do GATT desde que as medidas implementadas sejam necessárias à protecção da saúde e vida animal ou quando estejam relacionadas com um programa nacional de conservação dos recursos naturais e não como uma forma de restrição ao comércio internacional ao forçar outros países a alterarem as suas políticas ambientais. Contudo, o painel determinou a regra de que o artigo XX deve cingir-se ao território do país que implementa as medidas consideradas necessárias. Se assim não fosse, estaria em causa os princípios do actual sistema comercial multilateral, pois iria tornar legítimas as acções unilaterais contra países que apresentassem políticas ambientais diferentes, ou seja, acções que além de reforçarem as suas leis internas seriam um instrumento de imposição dos padrões nacionais na legislação de outros países, o que pode levar a abusos proteccionistas.

Além disso, o argumento dos EUA vai contra o artigo III do GATT (Tratamento Nacional) ao



discriminar os produtos importados dos produtos nacionais, tendo eles características idênticas, uma vez que não é possível discriminar com base na existência de diferentes técnicas e métodos de produção, mas sim se o produto final for diferente (o que não era o caso do atum). Este conflito comercial foi mais tarde resolvido mediante uma cooperação bilateral sobre os métodos a utilizar na captura do atum, fora do âmbito do GATT.

O caso do Atum-Golfinho foi considerado, por alguns, como uma restrição à importação não-discriminatória pelo facto de se basear em evidências científicas, enquanto para outros foi visto como uma tentativa ilegítima de proteger a indústria pesqueira americana.

A eficiência do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio tem as suas próprias limitações e prova disso foi a disputa que surgiu entre os EUA e a Comunidade Europeia (CE) devido à utilização de hormonas na carne. A CE proibiu todo o tipo de hormonas de crescimento na sequência dos efeitos nocivos que tal prática poderia causar na saúde humana (proibição extensiva a todos os países sem qualquer excepção). Contudo, os EUA alegaram, com base no Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio, a inexistência de uma base científica que justificasse que todas as hormonas de crescimento eram prejudiciais para o ser humano. A resolução do conflito não foi pacífica porque a CE continuou a aplicar as suas medidas e os EUA como resposta criaram vários embargos às importações provenientes da CE.

Em 1996, com o intuito de ir ao encontro das regras estabelecidas no Acto Ar Limpo, os EUA definiram elevados padrões ambientais que impediam a importação de gasolina com origem na

Venezuela e no Brasil em prol da qualidade da atmosfera. Os países lesionados por essa medida colocaram uma acção junto da OMC, tendo ganho a mesma, uma vez que os EUA violaram o princípio do Tratamento Nacional ao aplicarem medidas menos restritivas à gasolina produzida internamente. Com a decisão final do painel, os EUA concordaram em prosseguir algumas emendas à sua regulamentação.

Semelhante ao Caso do Atum, os EUA em 1998 restringiram a importação de camarão de países como a Índia, Paquistão, Malásia e Tailândia pelo facto dos métodos utilizados na apanha do camarão provocarem, acidentalmente, a morte de tartarugas marinhas (espécie em vias de extinção). Porém, o painel declarou que as medidas dos EUA foram impostas de forma arbitrária e injustificada, tendo sido inconsistentes com o princípio da CNMF.

Embora a OMC tenha uma função importante em apaziguar os conflitos comerciais que resultam da preservação do meio ambiente, esse organismo não é uma instituição ambiental internacional. A OMC apenas pretende coordenar as regras comerciais com as novas normas ambientais que tenham alguma relação com a *performance* do comércio, defendendo sempre a liberalização comercial. Por um lado, o papel da OMC consiste em assegurar que as políticas ambientais não se transformem num obstáculo ao comércio e, por outro lado, evitar que as regras do comércio internacional se interponham na adequada protecção ambiental. Este tipo de conflitos são, por si só, uma prova exacta da existência de falhas de mercado.

O *green protectionism* e o eco-imperialismo são, na verdade, ameaças reais ao comércio

internacional. As disputas comerciais, ao longo destes últimos anos, são uma prova disso. É preciso que os Estados se apercebam que o comércio é um instrumento *second-best* da política ambiental, ou seja, os Estados são livres de coordenar as suas próprias metas ambientais, mas a discriminação comercial não é o instrumento mais adequado para alcançá-las. Por conseguinte, a eliminação de todas as ameaças passa pelo consenso e cooperação internacional.

Para impedir conflitos internacionais e obstáculos ao comércio, os países têm de obedecer a um conjunto de princípios estabelecidos pela OMC. Um desses princípios é não recorrer a instrumentos de política comercial para atingir os objectivos de protecção do ecossistema, pois corre-se o risco de prejudicar o comércio em troca de um favorecimento ambiental. De acordo com o GATT, os países ao definirem as suas políticas devem cumprir o princípio da Não-Discriminação (princípio fundador do sistema comercial multilateral), o Tratamento Nacional e o princípio da CNMF.

Todos estes princípios podem ser colocados em causa quando a atitude dos Estados recaí sobre o artigo XX que prevê algumas excepções às regras do GATT quando estas possam provocar efeitos nocivos à saúde e vida humana. Mas este artigo é ele próprio limitado ao princípio da necessidade, ou seja, só é possível recorrer a medidas inconsistentes com a legislação do GATT/OMC quando estas são consideradas “necessárias” e quando não é possível outro tipo de acções para alcançar os objectivos para os quais foram estabelecidas. Além disso, embora a OMC respeite a soberania de cada Estado-membro, este último não pode estender as suas políticas a outros países (princípio do Limite da Soberania), obrigando outros a aderirem aos

seus padrões ambientais relativamente aos métodos de produção (princípio do País de Origem definido no Caso do Atum).

As disputas comerciais que advêm de um acordo ambiental no sentido de alcançar os objectivos estabelecidos devem encontrar a sua resolução nas próprias cláusulas desse mesmo acordo desde que os países em conflito sejam signatários, caso contrário é importante a intervenção de uma entidade global superior como é o caso da OMC. Daí, a necessidade de estabelecer regras ambientais e mecanismos apropriados para uma gestão de conflitos comerciais resultante da preservação do ambiente tal como existe no sistema comercial multilateral. Contudo, qualquer medida proteccionista em prol do ambiente tem que se basear em evidências empíricas, cumprindo sempre o princípio da não-discriminação. Por outro lado, segundo uma interpretação exaustiva das regras da OMC, esta última não tolera a implementação de restrições comerciais que procuram alterar os métodos de produção dos parceiros comerciais, pois estes recaem no interior da soberania jurídica nacional.

Como uma das instituições internacionais mais reconhecida, a OMC é alvo de vários apelos por parte dos seus membros na resolução de conflitos comerciais. No entanto, é preciso ter em atenção que este não é o mecanismo perfeito. Perfeito seria instituir uma organização global que regulamentasse as medidas ambientais sempre numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e que tivesse as infraestruturas políticas e legais necessárias para apaziguar as disputas que possam advir entre a protecção do ambiente e o incremento do comércio internacional. Uma organização que cooperasse com a OMC no âmbito das respectivas competências.

Algo que contribui também para a redução dos conflitos comerciais é a transparência das regulamentações ambientais e dos instrumentos utilizados para a sua implementação. As decisões judiciais apenas contribuem para a eliminação de determinados obstáculos ao comércio, mas não têm a capacidade de prevenir o seu aparecimento.

As restrições comerciais à exportação apenas conseguem responder a uma parte do problema, pois elas podem restringir o comércio externo de produtos prejudiciais ao ambiente, mas não eliminam a produção desses mesmos produtos no interior do país, inclusivamente essa mesma medida pode resultar num acréscimo da produção interna de produtos que ao terem entraves no comércio internacional procuram obter mais valias no mercado doméstico. Deste modo, os acordos e as medidas comerciais não são suficientes para fazer face a possíveis controvérsias sobre o ambiente, é preciso também definir políticas e medidas ambientais.

O ambiente escapa necessariamente do âmbito da OMC. Por conseguinte, ao assumir uma função de autoridade protectora do ambiente, a OMC pode afastar a integração de países que decidiram não assinar um determinado acordo ambiental multilateral, pois com esse mesmo acto estariam a violar os princípios do GATT sendo de imediato punidos por isso.

Na ausência de acordos e regras internacionais, os países recorrem, muitas vezes, à OMC, apesar desta não ser um corpo supranacional que determine os valores da comunidade internacional. Ela é somente um sistema comercial multilateral que se baseia no consenso, na partilha de interesses e na igualdade dos países. O importante a retirar é que a OMC deve ser

vista como um modelo a inspirar na criação de um sistema ambiental multilateral.

VI - A INSTITUCIONALIZAÇÃO INTERNACIONAL DO AMBIENTE

6.1. REVISÕES AMBIENTAIS DA POLÍTICA COMERCIAL E REVISÕES COMERCIAIS DA POLÍTICA AMBIENTAL

O mundo tem sido sujeito a várias transformações. As prioridades e as exigências da Comunidade Internacional são diferentes de outrora e as respostas existentes já não são adequadas à conjuntura actual. Por conseguinte, é notória a imprescindível adaptação de tudo o que foi instituído até ao momento, desde os acordos como as próprias estruturas institucionais. É fundamental definir políticas cujos conteúdos possam ir ao encontro das actuais prioridades, nem que para isso seja necessário implementar algumas reformas em termos de regulamentação. É importante uma coordenação entre os problemas ambientais globais e as questões comerciais.

A importância cada vez maior da protecção do ambiente leva exactamente a essa mesma questão - a necessidade de revisão das políticas e acordos comerciais tendo em atenção as novas preocupações ambientais e vice-versa. A principal finalidade destas revisões consiste em integrar a política ambiental e a política comercial mediante uma compreensão dos decisores políticos de que as medidas comerciais podem acarretar graves consequências ambientais bem como o contrário, sendo inevitável identificar quais as verdadeiras causas da degradação dos

ecossistemas para adoptar medidas mais eficientes. Numa perspectiva ambiental estão envolvidos dois tipos de efeitos: os efeitos resultantes das reformas das regulações económicas; e os efeitos económicos com a reforma das regulamentações ao nível do ambiente.

As revisões ambientais dos acordos e das políticas comerciais diferem de acordo com o país em causa e a sua própria orientação política, uma vez que existe um grande número de políticas comerciais com diferentes impactos sobre o ambiente e nem todas devem ser sujeitas a revisões. Contudo, podemos enumerar algumas medidas e instrumentos comerciais que devem ser alvo de reformas ao nível internacional devido ao seu efeito, por vezes bastante negativo, no ecossistema.

As tarifas são um desses instrumentos, na medida em que são usadas como um meio de proteger a indústria doméstica, distorcendo os padrões de consumo e de produção que possam ser ambientalmente sustentáveis. Além disso, as tarifas ao elevarem os preços dos produtos dificultam a troca de produtos ecológicos e contribuem para uma sobreexploração dos recursos naturais quando a escalada tarifária incide mais sobre os bens processados.

Devido às repercussões do sistema de tarifas, os países começaram a implementar um crescente número de medidas não-tarifárias, mas mesmo estas devem ser revistas, pois são instrumentos pouco transparentes e, por conseguinte, mais difíceis de combater quando adoptadas para proteger a produção nacional contra as importações. Pertencem às medidas não-tarifárias instrumentos como as restrições quantitativas às importações, regulamentações, procedimentos

administrativos e a definição de padrões ambientais.

É essencial uma reforma dos subsídios comerciais que consistem em benefícios governamentais atribuídos ao sector privado como pagamentos directos, empréstimos, garantias de crédito e incentivos. São instrumentos com fortes implicações ao nível da competitividade internacional, pois permitem uma reestruturação dos métodos utilizados na produção com o intuito de cumprir determinados padrões ambientais, contribuindo para uma regulamentação mais rigorosa. No entanto, os subsídios provocam distorções comerciais e indesejáveis efeitos colaterais no ambiente, quer nos países exportadores quer nos países importadores, ao suportarem nos mercados mundiais a existência de bens prejudiciais ao ambiente. De acordo com dados do Banco Mundial, as subvenções à agricultura representaram, em 2001, 311 milhões de dólares nos países da OCDE (a UE está entre os maiores fornecedores de apoios aos seus produtores com 100 mil milhões de euros).

Os direitos de propriedade intelectual e as medidas de investimentos (TRIMs) também devem ser objecto de revisões ambientais devido, sobretudo, às influências que têm sobre as medidas ambientais, afectando inclusivamente os fluxos comerciais. Com efeito, elas alteram o comércio de produtos nocivos ao ecossistema, influenciam o investimento e a transferência de tecnologias ecológicas.

As revisões ambientais não se limitam porém aos instrumentos económicos, mas também a um determinado tipo de acordos como:

- os acordos de liberalização comercial, que promovem um comércio livre sem restrições, ou seja, implicando a alteração das políticas comerciais nacionais em prol de um mercado aberto e uno bem como uma proximidade da legislação ambiental e dos instrumentos necessários para alcançar a mesma;
- os acordos de produtos, que não são mais do que acordos entre vários países sobre um produto específico, de modo a evitar as distorções de preços e métodos de produção ineficientes e ecologicamente adversos;
- os acordos comerciais preferenciais, na medida em que podem afectar o ambiente ao influenciar o sistema produtivo de certos países que estão ainda em desenvolvimento como, por exemplo, contribuir para uma exploração mais intensiva dos recursos naturais;
- os acordos comerciais sectoriais porque ao aplicarem restrições às importações e exportações de produtos de determinados sectores acabam por ter repercussões nos fluxos comerciais e no ambiente (Acordo Multifibras no sector têxtil).

Na verdade, numa perspectiva de curto prazo, as medidas e os acordos comerciais podem ter efeitos negativos sobre o ambiente, mas a longo prazo podemos verificar alguns benefícios. O importante é identificar os impactos a curto e a longo prazo para melhor definir a estratégia a adoptar nas reformas das políticas comerciais.

Uma vez que as revisões diferem entre si consoante as capacidades estruturais dos países, então torna-se necessário adaptar essas mesmas revisões à capacidade e legislação nacional. Desta forma, várias metodologias podem ser implementadas pelos países de modo a rever as medidas

comerciais, tendo sempre em conta a preservação da qualidade ambiental.

Para que seja viável definir os métodos necessários, é importante antes de mais avaliar e identificar os impactos ambientais de uma determinada medida ou acordo comercial e as suas consequências sobre os fluxos comerciais, sobre os padrões de consumo, produção e investimento. Outro tipo de metodologias podem ser usadas como é o exemplo de modelos, a criação de hipotéticos cenários, técnicas de avaliação como a análise custo-benefício e alguns estudos de casos. Além disso, quando as revisões destinam-se principalmente aos acordos comerciais internacionais, então é imprescindível a avaliação dos potenciais efeitos da regulamentação dessas mesmas cláusulas.

Apesar dos diferentes métodos existentes, há um reconhecimento crescente por parte de um maior número de países da importância de uma exploração cooperativa dos recursos naturais e do indiscutível contributo da harmonização das regulamentações legais e políticas para o desenvolvimento saudável do ambiente e do comércio internacional. Nem todos os problemas podem ser resolvidos individualmente, por vezes é mais eficaz combatê-los em conjunto. Os governos, em alguns assuntos, consideram mais fácil limitar as suas políticas em direcção a acordos internacionais do que em acções unilaterais.

Contudo, a coordenação das instituições económicas e ambientais deve ser realizada inicialmente dentro da jurisdição nacional e só depois em termos internacionais mediante a cooperação entre os países e organizações.

Muitos acordos ambientais multilaterais incluem cláusulas comerciais cuja consistência com as regras da OMC deve ser colocada à discussão. Não só as políticas e medidas comerciais são sujeitas a revisões, as políticas ambientais também devem ser objecto de reformas para que tenham em conta um dos motores do crescimento económico que é o comércio. O objectivo das revisões comerciais das normas e acordos ambientais é minimizar os efeitos colaterais que estes últimos possam ter nos fluxos comerciais aquando da prossecução das metas para as quais foram constituídos. Desta forma, procuram-se mecanismos que respondam simultaneamente aos interesses económicos e ambientais. Porém, as reformas só devem incidir sobre as medidas e acordos ambientais que tenham repercussões comerciais significativas como acções discriminatórias e extrajuridicionais contrárias às regras do comércio internacional. O impacto das medidas ambientais sobre a política comercial de um país será de grande dimensão quando essas medidas têm como alvo produtos ou sectores considerados vitais para a sua economia. Deste modo, uma mesma medida ambiental influencia diferenciadamente vários países, uma vez que as prioridades políticas e as dotações ambientais entre os países não são uniformes.

Vários instrumentos de política ambiental devem ser revistos devido à importância que têm no sistema comercial multilateral: os instrumentos regulatórios que são constituídos pelas restrições ao produto e ao método produtivo, as regulações técnicas (embalagem e reciclagem) e as quotas fixadas pelos governos para regulamentar a utilização de recursos naturais; os instrumentos económicos como taxas ambientais, subsídios ambientais e sistemas de depósito-reembolso de modo a internalizar os custos ambientais; e acções voluntárias como a rotulagem ecológica.

As revisões comerciais dos acordos ambientais podem ser implementadas unilateral ou multilateralmente, sendo esta última a opção mais eficiente, na medida em que gera um consenso global e uma visão próxima da integração das questões ambientais e comerciais. Neste trabalho conjunto ou individual, os países podem optar por avaliações económicas das medidas ambientais procurando identificar os seus efeitos com base na análise da oferta/procura ou da análise custo-benefício; avaliações regulatórias ao confrontar as normas ambientais com as regras comerciais; e avaliações paralelas que envolvem a participação de outras áreas políticas que, embora indirectamente, têm um papel importante na definição das medidas ambientais e comerciais. Estas reformas comerciais podem contribuir para a eliminação das barreiras às importações e dos subsídios prejudiciais ao ambiente, que distorcem os preços no mercado.

As políticas ambientais e as suas medidas têm dois tipos de impactos sobre a actividade económica: um impacto directo sobre os fluxos comerciais e um impacto indirecto sobre a competitividade e investimento. Os Estados procuram adoptar medidas e instrumentos que não tenham efeitos colaterais sobre o comércio e que ao mesmo tempo preservem o ambiente.

6.2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Muitos dos problemas ambientais apresentam-se à escala mundial e, como tal, exigem uma resposta coordenada e recíproca na qual todas as nações devem colaborar, principalmente quando partilham recursos naturais comuns. De acordo com o princípio 12º da Agenda XXI das NU, *“States should cooperate to promote a supportive and open international system that would*

lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation”.

Por conseguinte, com a identificação de um conjunto de pressões ambientais e o seu impacto na política comercial internacional reforça-se a ideia da necessidade de uma cooperação global como a via mais correcta para assegurar a competitividade internacional das empresas e para incrementar a ratificação dos acordos ambientais multilaterais tanto os já existentes como os futuros acordos. Uma efectiva cooperação é importante para fazer face aos desafios transnacionais que estão além do controlo individual de um país, uma vez que contribui para uma melhor gestão dos efeitos ambientais globais. Numa realidade caracterizada pela falta de cooperação, os agentes económicos tendem a sobreexplorar os benefícios de um determinado recurso ignorando os efeitos que tal prática pode desencadear nos restantes parceiros.

A cooperação tem sido um método bastante analisado. Em 1950, foi apresentado pela primeira vez, na Universidade de Princeton, o *dilema do prisioneiro*⁸, como exemplo da Teoria dos Jogos⁹ que tem como objectivo de estudo a interacção dos vários agentes, uma vez que as suas

8

Dilema do Prisioneiro: dois indivíduos são acusados de um crime conjunto e de acordo com o seu comportamento a lei prevê diferentes penas. Por conseguinte, o prisioneiro que denunciar o companheiro é imediatamente posto em liberdade, enquanto o outro, que se manteve em silêncio, é condenado a cinco anos de prisão. Se se denunciarem mutuamente, então são condenados a três anos. Por fim, no caso de os dois permanecerem em silêncio, ou seja, cooperarem, são ambos condenados apenas a um ano de prisão.

9

A Teoria dos Jogos assenta na racionalidade dos agentes económicos e tornou-se proeminente na matemática nos anos 40 com a publicação “*The Theory of Games and Economic Behaviour*” (1944) de John Von Neumann e Oskar Morgenstern.



decisões afectam e são afectadas pelas decisões de outros agentes. Na teoria das relações internacionais, o *dilema do prisioneiro* tem sido usado para exemplificar a dificuldade em obter um consenso e uma cooperação entre indivíduos, grupos e nações, mesmo quando as partes envolvidas iriam beneficiar de tal situação, devido à ausência de informação e confiança entre os agentes.

Em matéria de ambiente, muitas vezes os países dão por si numa situação idêntica à do *dilema do prisioneiro*, especulando sobre o comportamento dos seus parceiros económicos a fim de adoptar uma estratégia compatível. Embora, actualmente, ninguém coloque em causa a importância da qualidade ambiental para o bem-estar da humanidade, os governos apenas irão comprometer-se na adopção de medidas ambientais que não prejudiquem a sua competitividade face ao mercado internacional, na medida em que o comércio continua a ser um factor fundamental de desenvolvimento. Deste modo, os países oscilam entre comportamentos egoístas e comportamentos cooperativos. Por um lado, pretendem maximizar as suas mais valias, independentemente dos efeitos que possam provocar nos outros, adoptando uma estratégia que só a curto prazo é que traz algum benefício. Por outro lado, anseiam alcançar oportunidades conjuntas que permaneçam a longo prazo através de acções colaborativas, mesmo que isso represente um valor menor para uma das partes.

Várias organizações reconhecem que somente mediante uma cooperação ambiental global é que será viável implementar soluções e melhorar a qualidade ambiental evitando que tais medidas prejudiquem o natural funcionamento do mercado económico. Esta ideia tem sido reforçada em

acordos internacionais e em organizações internacionais como as Nações Unidas, a OCDE e o Banco Mundial pela sua credibilidade, neutralidade e capacidade financeira.

Apesar do consentimento quanto às vantagens de uma possível cooperação, ela não deixa de ser um mecanismo difícil de implementar devido a vários factores (Anderson e Blackhurst, 1992):

- as diferentes interpretações das evidências científicas pode levar um país a subestimar um determinado perigo, o que representa um descrédito pelos riscos associados ao problema, ou pode mesmo colocar em causa a existência do próprio problema ou considerar as formas de resolução ineficazes;
- os países apresentam prioridades distintas que variam de acordo com as suas preferências, a inovação tecnológica, o progresso económico, a dotação ambiental e a sua dimensão social;
- a recusa na partilha de responsabilidades, principalmente por parte dos países em desenvolvimento;
- a ausência de um órgão institucional internacional com capacidade de monitorizar a imposição fiscal no caso de incumprimento dos compromissos definidos nos acordos ambientais multilaterais.
- a existência de tensões políticas e falta de confiança na distribuição equitativa dos benefícios e dos custos desencadeados pelas actividades de coordenação (Schiff e Winters, 2002).

As sanções comerciais podem ser usadas para forçar uma parte a adoptar um comportamento

cooperativo. Contudo, esse instrumento só pode ser utilizado por uma organização internacional e quando o mesmo está previsto num acordo internacional assinado voluntariamente pelas partes em questão, caso contrário pode desencadear conflitos, que só agravam a confiança e a vontade em colaborar, ou pode mesmo intensificar a degradação ambiental ao reduzir a assistência técnica aos países em desenvolvimento (Siebert, 1996).

A adesão a um acordo de cooperação ambiental será tanto maior quanto mais elevados os ganhos que ela representa para as partes envolvidas. Os países que partilham recursos humanos podem ter vontade em cooperar e distribuir equitativamente os ganhos provenientes dessa acção, mas se não existir uma absoluta confiança entre eles, então essa vontade desmoronece (Schiff e Winters, 2002). Daí, a necessidade de criar um mecanismo credível que tenha o consentimento geral, de modo a servir de base na interacção entre os vários agentes.

A transparência e o diálogo entre as várias organizações internacionais e os parceiros económicos permite uma colaboração mais eficaz na aplicação e cumprimento das medidas com vista à protecção do ambiente (Sampson, 2002). A cooperação internacional deve basear-se numa notificação prévia sobre as actividades implementadas e num consentimento das mesmas, para que os países potencialmente afectados possam prevenir os efeitos adversos sobre o seu território, como, por exemplo, na comercialização de produtos tóxicos. A transparência tornou-se numa prioridade em organizações internacionais como a OCDE e a OMC, no intuito de permitir uma colaboração interactiva entre a sociedade civil, as ONG's, as entidades privadas e as entidades estatais, através da troca de informação, a sua participação em várias reuniões

e o acesso livre a determinados documentos (OCDE, 1999a).

A relação interdependente do comércio internacional com o ambiente só será benéfica com o estabelecimento de compromissos multilaterais, que se baseiem no princípio da partilha e da responsabilidade comum em redor dos mesmos objectivos. No entanto, os países têm diferentes capacidades e distintas infraestruturas técnicas como resposta aos problemas globais, ou seja, a responsabilidade é comum a todos, mas também é diferenciada.

A coordenação internacional ajuda a circunscrever as preocupações da indústria relativamente à potencial perda de competitividade proveniente de medidas unilaterais. Existindo uma cooperação internacional, os produtores não se irão sentir ameaçados pelas regras ambientais, uma vez que os seus parceiros comerciais vão estar sujeitos às mesmas regras, por isso vão estar numa situação de igualdade no acesso ao mercado mundial. Isto implica uma mudança nas políticas ambientais de cada país de acordo com as medidas definidas internacionalmente.

6.3. SISTEMA AMBIENTAL MULTILATERAL

A evolução da legislação ambiental pode ser caracterizada por dois períodos distintos: um período entre 1960 e 1992 com o surgimento de várias normas e regulações ambientais devido à preocupação relativamente a problemas ambientais específicos; e um período pós 1992, aquando da realização da Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, que envolveu a responsabilidade de todos os países em implementarem esforços no intuito de

criar instituições que coordenassem a aplicação de acções e programas ambientais quer nacionais quer globais para a preservação do ecossistema.

A degradação ambiental ocorre em espaços diferentes: local, regional e global. Ao nível interno, os problemas ambientais podem ser circunscritos mediante o desempenho das políticas domésticas, ao contrário das questões ambientais que transcendem as fronteiras políticas provocando *spillovers* que podem não ser tolerados pelas regiões vizinhas que, por sua vez, acabam por ser obrigadas a recorrer a restrições comerciais (solução *second-best*). A identificação espacial dos problemas ambientais permite o desenrolar de políticas e meios mais adequados de resposta. Neste sentido, é crucial a descentralização, ou seja, as questões ambientais que surgem dentro das fronteiras políticas devem ser resolvidas pelas autoridades locais, enquanto as questões globais implicam uma resolução também à escala global.

Contudo, ao contrário dos problemas ambientais nacionais, não há ao nível internacional um arranjo institucional pelo qual seja possível avaliar as consequências da degradação ambiental bem como implementar o princípio do poluidor-pagador. Os últimos acordos comerciais internacionais têm manifestado uma crescente necessidade de integrar normas ambientais e a evolução dos acordos multilaterais ambientais reforçam a necessidade de uma coordenação institucional das questões relacionadas com o ambiente.

O fraco desempenho das actuais instituições ambientais na resolução dos desafios globais (o buraco do ozono, a exploração intensiva dos recursos marinhos e as alterações climáticas) leva

a considerar a necessidade de uma reestruturação da actual arquitectura institucional de modo a torná-la mais eficiente através da criação de uma instituição política responsável pela gestão de um sistema ambiental em conjunto com um sistema comercial. Isto implica o desenvolvimento de mecanismos institucionais aceites pelos cidadãos em geral de forma a torná-los legítimos perante a comunidade internacional.

O actual sistema ambiental tem algumas lacunas que derivam da incorrecta acção colectiva entre as nações, da fragmentação das responsabilidades sem qualquer coordenação entre si, da deficiente e vulnerável autoridade que muitas vezes depende de contributos voluntários e da sua insuficiente legitimidade que surge pelo facto da comunidade em geral não acreditar no sucesso de um regime ambiental global (Esty e Ivanova, 2001).

Existe uma grande dispersão institucional em torno dos objectivos ambientais, comerciais e sociais, uma vez que essas matérias são desenvolvidas separadamente, resultando numa complexidade e multiplicidade de acordos ambientais. Inclusivamente, algumas instituições foram estabelecidas em condições que actualmente já não existem. Daí, a necessidade de ou reformular ou criar novas instituições que integrem dentro de si as questões, económicas, sociais e ambientais no seu processo de decisão (UNEP, 2002). Tudo isto implica o desenvolvimento de mecanismos credíveis que possam avaliar e reportar os resultados da decisão política, promover a coerência entre as diferentes áreas do governo e tornar mais transparente o poder político.

A curto prazo, para que as instituições sejam mais flexíveis e de modo a aumentar a sua capacidade devem ser objecto de algumas reformas, evitando a duplicação de informação e de medidas. A longo prazo deve persistir a abordagem de um coerente corpo legislativo ambiental internacional.

A OMC, embora tenha um papel importante no comércio internacional, não tem competência legítima para suportar uma regulamentação ambiental. A reforma da OMC é uma realidade já reconhecida por muitos, na medida em que deverá integrar a conservação do ambiente nas regras comerciais para que seja uma instituição politicamente sustentável. Para isso deve-se equipar de mecanismos mais adequados para alcançar os seus objectivos. Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP) tem um limitado poder de decisão sobre as actividades económicas.

Apesar da importância de uma harmonização entre a política ambiental e comercial pouco se avançou nessa questão devido à falta de vontade política na criação de uma instituição internacional. Claro que nem todos os acordos ambientais têm implicações comerciais, mas aqueles que têm devem ser coordenados com as regras do comércio de modo a impedir restrições comerciais. Por conseguinte, enquanto não for possível uma única organização internacional, os antagonismos entre as medidas comerciais e ambientais devem ser minimizados através da coordenação de várias organizações.

No que se refere à legislação ambiental a situação é complexa, uma vez que, embora estejamos

em pleno século XXI, há uma ausência de um acordo internacional como o GATT, ou seja, a inexistência de uma instituição com a finalidade de coordenar os acordos ambientais multilaterais e definir padrões comuns. Deste modo, na falta de mecanismos institucionais que validem as regras ambientais ao nível mundial existe uma forte dificuldade em harmonizar as políticas ambientais, agravada pelas diferentes prioridades que os países dão ao ambiente (muito países nem sequer têm implementada uma política ambiental).

A definição de políticas ambientais e a resolução de conflitos que derivam da diferença entre as mesmas baseiam-se, essencialmente, nas recomendações das Nações Unidas, não tendo força legal. De acordo com a constituição das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, cada Estado tem o direito soberano de explorar os seus recursos naturais de acordo com as suas políticas ambientais, mas também tem a responsabilidade de garantir que as suas actividades económicas não sejam prejudiciais ao ambiente quer dentro do território nacional quer além-fronteiras.

A regulamentação internacional sobre o meio ambiente centra-se sobretudo no compromisso que cada país assume na protecção dos recursos naturais em termos de consumo e de produção. Porém, as iniciativas dos Estados para a redução da degradação ambiental são reguladas por acordos que pecam por uma inadequada coordenação. Além disso, a legitimidade e a eficiência dos padrões ambientais dependem de vários factores como o rendimento, as preferências dos consumidores e a capacidade de absorção de cada Estado-membro. Na ausência de incentivos internacionais, os Estados têm dificuldades em estabelecer instituições e capacidades técnicas

indispensáveis no cumprimento das normas ambientais. As poucas instituições ambientais que existem enfrentam alguns obstáculos como a ausência de recursos financeiros, humanos e técnicos que permitem alcançar os seus objectivos. Com uma fraca capacidade institucional, o meio ambiente está mais desprotegido, conduzindo à revisão das medidas e acordos ambientais na sequência de novas conjunturas.

Várias iniciativas têm sido desenvolvidas no sentido de criar uma entidade que regule ao nível global as questões relacionadas com o ambiente. O Conselho da UE, na reunião de Outubro de 2000 e mais tarde em Dezembro desse mesmo ano, em Nice, adoptou uma resolução que visa a implementação de uma Organização Mundial do Ambiente. Por sua vez, o governo canadiano apresentou uma declaração na reunião ministerial de Bergen na qual reforçou a ideia de um governo internacional no domínio do ambiente. A UNEP na sua decisão GC 21/21 também explicitou a importância de uma gestão ambiental internacional, tema este debatido na Cimeira de Joanesburgo. Inclusivamente, o Parlamento Europeu também propôs a criação de uma Organização Mundial do Ambiente e de um Tribunal Internacional nessa matéria para monitorizar e coordenar as medidas ambientais face a problemas globais. Um regime ambiental global tem que ter como capacidades: o poder de decisão; a implementação; a monitorização; e a resolução de disputas.

Porém, ainda se constata pouca vontade política na adopção de tal sistema por parte dos países em desenvolvimento. *“The real source of problems in the current approach to international environmental regulation is not the absence of institutional capacity. Rather the problem is*

an absence of will to address international environmental concerns and issues, a problem that cannot be solved simply by making institutional changes" (Young, Mitchell e outros 1999). A melhor estratégia não é a regulamentação ambiental, mas sim a sensibilização da comunidade internacional relativamente à questão ambiental.

Existe um grande cepticismo em torno da criação de uma Organização Mundial do Ambiente. Uns defendem a sua existência, outros consideram que a grande variedade institucional dos regimes ambientais tornaria ineficaz o seu trabalho. Tal organização deve basear-se em princípios como a subsidiariedade, a integração, a participação pública (de entidades empresariais, grupos ambientais, ONG's e da sociedade civil), a transparência e a responsabilidade.

A ausência de uma autoridade supranacional intensifica a problemática junto dos decisores políticos, estando sujeitos a pressões provenientes de forças distintas. Numa economia aberta, há sempre um conjunto de grupos de pressão¹⁰ que influenciam a escolha da política ambiental e dos seus instrumentos.

Deste modo, os grupos empresariais argumentam que as regulamentações ambientais aumentam os custos de produção e inevitavelmente determinam a sua competitividade no comércio internacional. Como forma de ultrapassar as várias objecções, as empresas tendem a investir em

10

A este respeito ver "*Estados e Empresas na Economia Mundial*", Joaquim Ramos Silva (2002).



países com níveis mais baixos de legislação ambiental, ameaçando a balança comercial e a taxa de emprego. Na ausência de acordos ambientais internacionais, os *lobbies* económicos exigem aos seus governos a aplicação de medidas proteccionistas a favor das suas indústrias. Um obstáculo que se opõe à regulamentação é a tendência de usar as regras ambientais e comerciais como um pretexto para implementar medidas proteccionistas (Bhagwati, 1995). Muitos *lobbies* ao nível da indústria receiam as consequências de uma abertura do mercado, ainda para mais quando a sua competitividade é fragilizada com a obrigação de cumprimento das regras ambientais. Desta forma, pode ocorrer um favoritismo pelas causas dos produtores, surgindo na sequência disso uma nova forma de proteccionismo (*green protectionism*) e externalidades poluentes, em detrimento dos interesses do consumidor em geral e dos seus benefícios com a liberalização comercial e o desenvolvimento sustentável. Observa-se cada vez mais que as disputas comerciais e ambientais têm a sua verdadeira raiz nos conflitos existentes dentro dos países e não entre as nações.

Por sua vez, os organismos ambientais preocupam-se mais com o facto dos países em desenvolvimento aproveitarem a sua dotação ambiental para atrair empresas intensivas em poluição para dessa forma atingirem um estágio mais avançado de industrialização. Mas receiam também que as empresas dos países desenvolvidos utilizem a possibilidade de realocação dos seus recursos no exterior como uma ameaça às regras ambientais ou que se aproveitem da busca incessante de crescimento dos países em desenvolvimento para obterem concessões especiais para a sua localização nesses países. Na falta de uma organização internacional em matéria de ambiente, estes *lobbies* exercem pressão sobre os governos nacionais e sobre as instituições

internacionais como o Banco Mundial e a OMC de modo a implementarem acções para promover a qualidade ambiental (Conconi, 1999).

Quase que podemos dizer que existe um verdadeiro paradoxo na questão institucional: os grupos de interesses que mais apelam a uma gestão global ambiental são aqueles que ao mesmo tempo criticam e opõem-se a um sistema de globalização económica. As organizações ecológicas consideram que as regras comerciais prejudicam as actividades dos acordos ambientais multilaterais. Por sua vez, os grupos económicos acusam esses acordos de não terem em atenção as regras da OMC (Lomborg, 2001).

Deste modo, os governos deverão estar preparados para aceitar mudanças estruturais quer no âmbito da sua política comercial como no seu sistema ambiental, evitando assim acções unilaterais que ao não terem o consentimento geral apenas iriam despoletar conflitos entre os países. Por conseguinte, alguns autores consideram inclusivamente que o mecanismo de resolução de disputas da OMC teria um trabalho mais eficaz caso este órgão se torna-se independente para acolher outras matérias.

Qualquer sistema ambiental fidedigno pressupõe uma forte estrutura científica na qual os países possam confiar, assegurando a aplicação consistente das medidas ambientais. A implementação da capacidade científica ao nível internacional é uma área prioritária que requer esforços organizacionais e financeiros. No entanto, não podemos ignorar a importância do princípio de precaução na construção de um regime ambiental internacional, uma vez que a degradação

ambiental pode ser irreversível (o Protocolo sobre a Biodiversidade é exemplo disso).

Devido às diferentes interpretações científicas sobre determinados assuntos no domínio do ambiente e à incerteza científica (Lomborg, 2001), os regimes ambientais têm que assumir uma maior transparência e participação pública. A Convenção de Århus sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e à Justiça em matéria de ambiente (1998) representa um passo nessa direcção.

A dificuldade de implementar um sistema ambiental mundial provém da grande panóplia de instituições que surgiram no seguimento de vários acordos ambientais multilaterais e que, por vezes, torna disfuncional as acções de protecção ambiental devido à duplicação desnecessária de esforços. Na ausência de uma organização mundial do ambiente, é necessário reforçar os acordos ambientais multilaterais e isso passa pela avaliação científica, pela monitorização ambiental e pela implementação de revisões. Neste processo, a UNEP tem um papel preponderante, uma vez que, ao representar o trabalho das Nações Unidas no domínio do ambiente, as suas acções alcançam mais facilmente um consenso global.

A realização da Cimeira de Joanesburgo (2002) teve como um dos principais temas a institucionalização do ambiente, na qual foi discutida a importância de harmonizar os objectivos ambientais com os objectivos comerciais. Para isso temos que intensificar a transparência no processo de decisão política e no mecanismo de resolução de conflitos, defender uma liberalização comercial que permite a troca de bens e serviços ecológicos, a coordenação entre

as instituições comerciais e ambientais, o reforço dos acordos ambientais multilaterais, a partilha de informação e a criação de infraestruturas nos países em desenvolvimento (assistência financeira e técnica). Nesta Conferência, a falta de vontade política foi identificada como uma das principais causas do lento progresso na aplicação do programa da Agenda XXI.

Alguns autores vêem na Organização Mundial do Ambiente uma forma de internalizar as externalidades ao nível internacional (Whalley e Zissimos, 2001) com a eliminação do *free-riding* quando abrange poucos países e com a definição clara dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais ao nível global. Com esta nova estrutura institucional, deixaria de existir uma duplicação de esforços e uma dispersão em termos de informação, pois todos os acordos ambientais iriam recair sob os auspícios e controlo dessa instituição, onde a transparência e a participação pública seriam consideradas como os seus pilares. Desta forma, seria possível uma maior coordenação nas questões ambientais, uma mais fácil implementação das medidas definidas e uma assistência mais eficaz aos países em desenvolvimento que assumam compromissos de protecção ambiental.

Também Oran Young (1999) considera que algumas actividades ambientais devem ser sujeitas a uma nova abordagem política internacional, ou seja, a uma Organização Mundial do Ambiente que teria como função: administrar os vários acordos ambientais multilaterais e os problemas ambientais globais; disponibilizar serviços comuns aos vários regimes ambientais, como por exemplo, um mecanismo de resolução de conflitos, de financiamento e um conselho científico; desenvolver uma legislação ambiental internacional que permita reformas sobre os regimes

legais já existentes; incrementar a interação institucional entre o ambiente e outras políticas ou acordos; e deve identificar as falhas na delimitação dos problemas ambientais internacionais e apaziguar as tensões provenientes da acção de diferentes organizações internacionais.

Ainda não estão reunidas as condições necessárias para o surgimento de uma Organização Mundial do Ambiente. De facto, essa organização será possível provavelmente a longo prazo. Até lá, deve-se procurar uma coordenação mais eficaz das diferentes instituições e acordos ambientais. A estrutura internacional da gestão ambiental deve ser dinâmica, sempre pronta a aceitar alterações institucionais de acordo com as informações científicas obtidas sobre o ambiente para que seja possível responder às novas preocupações ambientais que possam daí advir. O novo modelo institucional deve valer pela sua legitimidade e deve incrementar a justiça através da responsabilidade comum, mas diferenciada.

VII - CONCLUSÕES

Embora o comércio influencie o estado do ambiente, ele por si só não constitui a causa da degradação ambiental que caracteriza actualmente o sistema mundial. A principal razão reside nos padrões de consumo e dos métodos produtivos da sociedade em geral, uma vez que na sua maior parte são inconsistentes com as medidas para alcançar a qualidade ambiental.

O bem-estar da humanidade depende da prossecução de um desenvolvimento sustentável, no qual está implícito o equilíbrio entre o progresso económico, a capacidade ambiental e o desenvolvimento social. Deste modo, qualquer estratégia de desenvolvimento tem que ter em conta estes três pilares, pois caso contrário jamais será possível o estabelecimento de políticas eficientes a longo prazo.

A degradação ambiental consiste numa externalidade e como tal tem de ser internalizada no processo de produção, de forma a que os custos privados sejam idênticos aos custos sociais. Com as pressões oriundas do mercado competitivo, as empresas procuram diminuir os custos de produção. Existe o receio que esse objectivo seja alcançado mediante ou uma negligência relativamente à protecção ambiental, ou através de imposições aos governos para diminuírem os custos ambientais, ou pela deslocação da produção para jurisdições com medidas ambientais mais moderadas e menos onerosas.

O funcionamento do mercado económico não deve ser prejudicado pelas medidas ambientais,

mas também não devemos ignorar a importância da regulamentação ambiental. Deste modo, é fundamental uma coordenação entre as actividades desenvolvidas pelas instituições comerciais e as organizações ambientais. Só desta forma será possível um funcionamento pleno e sustentável do sistema ao evitar o surgimento de disputas entre parceiros económicos que só agravam o relacionamento e a confiança entre si. É imprescindível uma adaptação às novas prioridades e exigências da comunidade internacional de tudo aquilo que foi instituído até ao momento. Isto passa necessariamente primeiro por uma coordenação ao nível interno de cada país, depois então por uma cooperação entre os países e as várias organizações.

Na prática, os governos deparam-se com alguns contratempos na implementação de uma acção cooperativa, sobretudo devido à existência de diferentes prioridades, distintas interpretações sobre o problema ambiental em questão e, o motivo mais forte, devido à falta de confiança e vontade política.

O regime ambiental internacional é composto por várias instituições e acordos internacionais, que muitas vezes se sobrepõem uns aos outros, tornando-se ineficazes. O seu fraco desempenho leva a considerar uma reestruturação da actual arquitectura institucional. Sem dúvida, é necessário a criação de uma Organização Mundial do Ambiente que controle e monitorize todos os instrumentos e instituições, de modo a incrementar a qualidade ambiental.

O ambiente é, na verdade, um tema sensível. Neste momento nem todos os países estão preparados e dispostos na implementação de uma organização mundial que regulamente as

questões ambientais. Basta olhar para o tempo que foi necessário na criação da OMC (cerca de 50 anos). Enquanto não existir vontade política e uma sociedade com uma forte sensibilização ambiental, então os objectivos comerciais vão sobrepor-se às medidas ambientais. Contudo, a longo prazo, a Organização Mundial do Ambiente será uma realidade na resolução dos problemas ambientais globais.

ANEXOS

Quadro XI - Síntese Sobre Convenções e Acordos Internacionais com interesse na área do ambiente

Nome	Local e Data de Assinatura
Convenção que cria a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos seus Recursos	Fontainebleau, 5 de Outubro de 1948
Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas	Ramsar, 2 de Fevereiro de 1971
Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar	1972
Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural	Paris, 16 de Novembro de 1972
Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção (CITES)	Washington, 3 de Março de 1973
Convenção sobre Conservação das Espécies Migratórias Selvagens	Bona, 23 de Junho de 1979
Convenção Relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais da Europa	Berna, 19 de Setembro de 1979
Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância	Genebra, 13 de Novembro de 1979
Protocolo sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas	Paris, 3 de Dezembro de 1982

Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas de Extinção - Emendas de 1983	Gabarone, 30 de Abril de 1983
Protocolo EMEP: Programa de Vigilância da Poluição Atmosférica a Longa Distância	Genebra, 28 de Setembro de 1984
Convenção para a Protecção da Camada de Ozono	Viena, 22 de Março de 1985
Convenção sobre Notificação Rápida em Caso de Acidente Nuclear	Viena, 26 de Setembro de 1986
Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono	Montreal, 16 de Setembro de 1987
Convenção sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e sua Eliminação	Basileia, 22 de Março de 1989
Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono-Emendas de Londres	Londres, 29 de Junho de 1990
Acordo de Cooperação para a Protecção das Costas e das Águas do Atlântico do Nordeste Contra a Poluição (Acordo de Lisboa)	Lisboa, 17 de Outubro de 1990
Convenção sobre a Avaliação do Impacte Ambiental num Contexto Transfronteiriço	Espoo, 25 de Fevereiro de 1991
Convenção sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais	Helsínquia, 17 de Março de 1992
Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais	Helsínquia, 17 de Março de 1992
Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas	Rio de Janeiro, 9 de Maio de 1992
Convenção sobre Diversidade Biológica	Rio de Janeiro, 22 de Maio de 1992

Convenção para a Protecção do Meio Marinho no Nordeste do Atlântico (OSPAR)	Paris, 22 de Setembro de 1992
Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono - Emendas de Copenhaga	Copenhaga, 25 de Novembro de 1992
Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação	Nova Iorque, 21 de Maio de 1997
Protocolo de Quioto	Quioto, 11 de Dezembro de 1997
Convenção sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente	Åarhus, 25 de Junho de 1998
Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança	Cartagena, Janeiro de 2000
Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes	Estocolmo. Maio de 2001
Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos das Plantas para a Alimentação e Agricultura	Novembro de 2001

BIBLIOGRAFIA

Anderson, K., Blackhurst, R. (1992), *Commerce Mondial et Environnement*, Economica

Appleyard, D. e Field, A. (1998), *International Economics*, Irwin/McGraw-Hill, 3ª ed. 1

Bhagwati, J. (1995), *Trade Liberalisation and "Fair Trade" Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues*, *The World Economy*, vol.18, nº16

Coase, Ronald (1960), *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*

Conconi, Paola (1999), *Can Green Lobbies Replace a World Environmental Organization?*,
University of Warwick, Department of Economics, Coventry, CV4 7AL, UK

Esty, D. C. e Ivanova, M. (2001), *Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*, Yale Center for environmental Law and Policy,
Working Paper Series: working paper 2/01

Leonard, H. Jeffrey (1988), *Pollution and the Struggle for the World Product: Multinational Corporations, Environment and International Comparative Advantage*, Cambridge University Press

Lomborg, B. (2001), *The Skeptical Environmentalist - Measuring the Real State of the World*, Cambridge University Press

OCDE (2001a), *OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century*, adopted by OECD Environment Ministers, 16 Maio 2001

OCDE (1999a), *Report on Trade and Environment*, C/MIN (99)14

OCDE (1999b), *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis Report of Three Case Studies*, COM/ENV/TD(98)127/FINAL

OCDE (1999c), *Economic Instruments For Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/FINAL

OCDE (1999d), *Towards More Sustainable Household Consumption Patterns Indicators to Measure Progress*, ENV/EPOC/SE(98)2/FINAL

OCDE (1998), *Improving the Environment Through Reducing Subsidies Part II, Analysis and Overview of Studies*, Paris

OCDE (1996), *Tariff Escalation and Environment*, GD(96)171

OCDE (1995a), *Environmental Principles and Concepts*

OCDE (1972), *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, Recomendação adoptada em 26 de Maio, C(72)128

Pearce, D.W. e Turner, R. K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf.

Petersmann, E. (1995), *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer Law International

Pigou, A. (1920), *The Economics of Welfare*

Sampson, Gary P. (2000), *Trade, Environment, and the WTO: The Post-Seattle Agenda*, Policy Essay no. 27 - Johns Hopkins University Press

Schiff, Maurice e Winters, L. Alan (2002), *Regional Cooperation, and the Role of International Organizations and Regional Integration*, Policy Research Working Paper 2872 - The World Bank Development Research Group Trade

Siebert, H. (1996), *Trade Policy and Environmental Protection*, Working Paper n°730, The Kiel Institute of World Economics, 17 p

Silva, Joaquim Ramos (2002), *Estudos e Empresas na Economia Mundial*, editora Vulgata

Srinivasan, T.N. (1995), *Environment, Economic Development and International Trade: Some Issues*, International Journal of Development Banking, vol.13, nº1, Janeiro 1995

Treich, Nicholas (1998), *Environnement: vers une théorie économique de la précaution?*, Problèmes Économiques, nº2.572

UN (1997), *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*

UN (1992), *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento*, A/CONF.151/5/REV.1

UNEP (2002), *GEO - 3*

UNEP (2000a), *Global Environment Outlook 2000*, Nairobi

UNEP (2000b), *World Resources 2000-2001*

Whalley, J. e Zissimos, B. (2001), *An Internalization based World Environmental Organization*, University of Warwick, Coventry CV4 7AL, UK

Young, Oran, Mitchel, Ronald e outros (1999), *Do we need a World Environmental*

Organization?, Panel Session, Friday, April 23, Harvard Law School

WWW.WTO.ORG



WWW.UNEP.ORG

WWW.OECD.ORG

WWW.EUROPA.EU.INT

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIACÕES



CE - Comunidade Europeia

CNMF - Cláusula da Nação Mais Favorecida

EFTA - European Free Trade Area/Zona de Comércio Livre Europeia

EUA - Estados Unidos da América

GATS - General Agreement on Trade in Services/Acordo Geral para o Comércio de Serviços

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade/Acordo Geral de Tarifas e Comércio

IDE - Investimento Directo Estrangeiro

NAFTA - North America Free Trade Agreement/Acordo do Comércio Livre Norte Americano

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG's - Organizações Não-Governamentais

PIB - Produto Interno Bruto

PPP - Princípio do Poluidor-Pagador

PUP - Princípio do Utilizador Pagador

PVD - País em Desenvolvimento

UE - União Europeia

UNEP- United Nations Environmental Programme