

Assuntos internacionais

Meio ambiente na agenda internacional: comércio e financiamento

SERGIO SILVA DO AMARAL

NO PROCESSO em curso de reorganização da agenda internacional, dois temas emergem como prioritários: comércio e meio ambiente. Os caminhos que conduziram à emergência de um e de outro, no entanto, são diferentes.

A importância do comércio decorre, sobretudo, da globalização da economia mundial. Os fluxos de mercadorias, serviços, empréstimos e, mais recentemente, de investimentos assumiram, na última década, proporções sem precedentes. Entre 1983 e 1989, os fluxos de investimentos cresceram cerca de 30% ao ano, três vezes mais do que as exportações, e quatro vezes mais do que o produto mundial.

A criação do Gatt, em 1947, e as rodadas multilaterais de negociação, que se sucederam, respondiam a uma realidade no mundo da produção: a introdução de novas tecnologias no processo produtivo, organizado em grandes unidades industriais, voltadas para a produção em escala e para o barateamento do produto. A expansão das novas indústrias requeria um mercado ampliado e novas regras de comércio que regulassem e facilitassem o intercâmbio.

Na década dos 80, o arcabouço das normas de comércio foi percebido como insuficiente para disciplinar a profunda transformação da produção, no momento da sua transnacionalização. A Rodada Uruguai, iniciada em 1986, propunha-se, primeiro, a acabar com as exceções que ainda persistiam, injustificadamente, nos setores de agricultura e têxteis; a promover uma desgravação tarifária adicional em todas as setores; e, finalmente, a introduzir no âmbito da disciplina do Gatt os chamados novos temas, a saber, serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento com impacto para o comércio (Trims).

Na história das negociações comerciais, a Rodada Uruguai poderá vir a ser a última que focalizou as questões comerciais predominantemente sob a ótica das

medidas de fronteira, particularmente das tarifas e restrições quantitativas. Mesmo assim, no âmbito dos chamados temas novos, já começou a tratar das medidas de política interna que possam ter impacto sobre comércio, tais como propriedade intelectual e Trims. Além disto, um dos resultados da Rodada Uruguai foi a criação de um Comitê de Comércio e Meio Ambiente, para examinar a inter-relação crescente entre os dois assuntos.

Para um bom número de autores, a agenda comercial do futuro deverá incorporar, cada vez mais, padrões internacionais sobre:

- políticas de mercado, tais como regras sobre a competição, a proteção ao consumidos e a política das corporações;
- políticas sociais como, por exemplo, as condições no mercado de trabalho, o apoio às camadas sociais de baixa renda;
- políticas ambientais. O Nafta, sob este aspecto, é um acordo inovador, pois não apenas prevê a criação de uma comissão binacional sobre temas ambientais e a destinação de recursos para a realização de empreendimentos conjuntos para a proteção do meio ambiente, como reconhece a possibilidade de sanção contra a violação de certos padrões de natureza ambiental.

Em outras palavras, as negociações comerciais multilaterais futuras deverão tratar cada vez menos de acesso e cada vez mais das condições que influem sobre as vantagens comparativas.

A primazia concedida às questões ambientais no âmbito da reestruturação em curso do ordenamento internacional tem origem distinta. Ela parte de uma nova atitude do homem perante a natureza e se afirma graças aos novos meios de expressão política da democracia moderna.

Origina-se, assim, da convicção de setores crescentes da sociedade de que o crescimento econômico tem de ser compatível com a preservação da natureza. E que este objetivo será alcançado não só pela ação dos governos, mas, igualmente, pela mobilização da sociedade. Esta atitude está na origem de uma das mais ativas e influentes organizações sociais não-governamentais (ONGs). Nos últimos anos formaram-se no Brasil cerca de 5000 ONGs, 1500 das quais no campo ambiental, 300 delas voltadas para a preservação da floresta amazônica.

Esta mobilização da sociedade encontrou novas formas de expressão política na democracia moderna. A sociedade não se satisfaz com o fato de ser representada, mas pretende igualmente participar do processo de decisão. A democracia moderna, além de representativa, é cada vez mais participativa. E a mobilização

das ONGs levou os governos a inscreverem na agenda internacional os temas ambientais, por uma série de razões:

- primeiro, porque temas globais só podem ser adequadamente tratados mediante a cooperação internacional;
- em seguida, porque a cooperação sobre temas globais, ou sobre patrimônios compartilhados, requer a colaboração de regras comuns, aplicáveis a todos os envolvidos;
- por fim, com o objetivo de buscar sanções à inobservância de tais regras, quer via condicionantes para a concessão de recursos financeiros, quer mediante restrições de natureza comercial.

Comércio e meio ambiente

A interpretação entre o campo ambiental, de um lado, o comercial e financeiro, de outro, merece ser examinada mais detidamente. A relação comércio-meio ambiente manifesta-se particularmente nas seguintes formas (1):

- a utilização de medidas unilaterais de comércio para promover a proteção do meio ambiente fora da jurisdição do estado, ou para sancionar a não-proteção. Trata-se, portanto, da aplicação da aplicação extraterritorial da lei nacional. Um dos exemplos mais conhecidos é o da proibição decretada pelos Estados Unidos para a importação de atum proveniente de países que não adotam os procedimentos previstos na legislação norte-americana, para evitar a captura e morte acidental de golfinhos.
- acordos ambientais multilaterais ou regionais, com sanções de natureza comercial. A Convenção Internacional sobre Comércio de Espécies Ameaçadas de Extinção estabeleceu regras restritivas ao comércio de várias espécies, como, por exemplo, o jacaré. Agora cogita-se de incluir o mogno entre as espécies de madeira de importação proibida.
- adoção de critérios ou padrões de natureza ambiental, para empacotamento ou embalagem. Tais critérios, ainda que não tenham força legal, configuram uma proteção de efeito semelhante ao das barreiras técnicas ao comércio. É o caso, por exemplo, do chamado *eco-labelling*. Não se trata de impedir o acesso ao mercado, mas de obrigar o uso de etiquetas com informações sobre as características ambientais do produto, com o objetivo de influenciar a decisão do consumidor.

Nos dois primeiros casos, as regras de comércio são utilizadas para dar capacidade de coerção à conservação do meio ambiente. No último, não se trata de regra de comércio, mas de artifício para induzir ao cumprimento do padrão ambiental. A utilização de instrumentos de natureza comercial para assegurar a proteção ao meio ambiente suscita duas questões:

- a primeira diz respeito à fronteira entre proteção ambiental e protecionismo comercial;
- a segunda, relacionada à primeira, refere-se ao modo de formulação da regra comercial, se unilateral, regional ou multilateral.

As duas dimensões – comércio e meio ambiente – freqüentemente se encontram e se interpenetram. Na maioria das vezes, são compatíveis e mesmo complementares. Redundam em benefício do bem-estar da comunidade sempre que o tratamento da questão resulta de uma concertação multilateral, tem base científica e gera obrigações e direitos iguais (2). A este respeito, vale lembrar que os artigos 20 e 25 do Gatt permitem considerar o tema ambiental e dirimir dificuldades que surjam entre as partes no que toca às suas implicações para o comércio. Além disto, diversos acordos já constituem uma base para regular o intercâmbio comercial com incidência ambiental:

- Convenção da Basileia sobre Comércio Transfronteiriço de Resíduos Tóxicos;
- Protocolo de Montreal sobre a Camada de Ozônio;
- Convenção Internacional sobre Comércio de Espécies Ameaçadas de Extinção;
- Declaração do Rio e Agenda 21.

Em alguns casos, no entanto, em que a percepção do problema é fragmentária, sem base científica e o tratamento é unilateral, o encontro entre os dois campos tem produzido conflito, em vez de cooperação (3). Dois exemplos podem ser citados:

- tentativa de impor medidas nacionais para a proteção de recursos transfronteiriços, como é o caso da tartaruga marinha, protegida pelo mais bem-sucedido esforço brasileiro de preservação de espécies ameaçadas, o projeto Tamar. A legislação dos EUA determina a suspensão da importação de camarões pescados por frotas que não usem dispositivo especial para a proteção das tartarugas. Esta lei foi concebida para regular a pesca do camarão em águas do Caribe, mas tem sido aplicada com tal elasticidade que, no caso brasileiro, atinge frotas camaroneiras até o Rio Grande do Sul. O custo do

equipamento é elevado e reduz a produtividade em cerca de 30%. As frotas do litoral do norte do país, que exportam para o mercado norte-americano, já utilizam este equipamento, mas como convencer os camaroneiros do sul, que pescam para o mercado interno a adotá-lo igualmente?

- rotulagem ecológica. O chamado *eco-labelling* está sendo considerado em 17 países. A dificuldade, neste caso, está em assegurar que a caracterização ambiental tenha uma base científica e não um propósito protecionista. A União Européia, por exemplo, ao definir parâmetros para papel e celulose, privilegia a reciclagem e ignora a produção com base nas florestas plantadas, que poupam a mata natural e contribuem para reduzir o efeito estufa. A reciclagem, ao contrário, implica processos químicos tóxicos para retirada da tinta. A eco-rotulagem, nesta hipótese, discrimina do ponto de vista comercial e é absurda sob o aspecto ambiental.

O conflito surge, por conseguinte, se a medida é unilateral ou sem base científica e gera desequilíbrio entre a ótica de comércio e a de meio ambiente. Do ponto de vista de comércio, políticas e regras ambientais criam a possibilidade de alterar as vantagens comparativas que atuam sobre a competitividade. Daí a motivação para negociar regras que restabeleçam condições comparáveis de custo de produção. Sob este aspecto, as normas ambientais se equiparam às da chamada cláusula social, à medida em que ambas atuam sobre as vantagens comparativas. O Nafta inova nos dois campos. Nesta área, mais do que meio ambiente, estamos falando de competitividade.

Sob o ângulo do meio ambiente, as regras de comércio oferecem a oportunidade para dotar de sanção a disciplina ecológica, ou para legislação nacional sobre a pesca do atum, no primeiro caso, ou da eco-rotulagem, no segundo.

Estas práticas não levam em conta a diferenciação entre os países no que diz respeito ao estágio de desenvolvimento, às suas prioridades nacionais, ao custo alternativo de tecnologias (diferença entre reciclagem de papel e reflorestamento, no caso da eco-rotulagem), em suma, tendem a desconhecer as diferenças decorrentes da disponibilidade de recursos para a adoção de políticas, emprego de tecnologias ou aquisição de equipamentos. Esta questão é central para a fixação de padrões internacionais sobre a proteção do meio ambiente e conduz à discussão sobre a relação entre meio ambiente e financiamento.

Financiamento e meio ambiente

Ao longo de sucessivas conferências internacionais sobre o meio ambiente, os países em desenvolvimento sustentaram invariavelmente as seguintes teses:

- a questão do meio ambiente não pode ser dissociada do tema do desenvolvimento;
- proteção ao meio ambiente requer adicionalmente recursos e transferência de tecnologias não-poluentes para os países de renda mais baixa.

Estas teses foram consagradas pela Resolução 44228 da Assembléia Geral da ONU de 1989 e, com realce ainda maior, pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). A também chamada Conferência do Rio deu partida a uma série de iniciativas para a transferência de recursos dos países ricos para os pobres, com o objetivo de promover a proteção ambiental. Estas transferências assumiram diversas modalidades, entre as quais vale mencionar, no que diz respeito às fontes de financiamento para projetos brasileiros.

Doações privadas

O volume global de doações de entidades dos países desenvolvidos para programas de proteção ambiental em países em desenvolvimento, nos últimos anos, foi da ordem de US\$ 300 milhões (4). Deste total, a maior parte corresponde a operações de conversão de dívida em projetos ambientais. Alguns países receberam somas consideráveis de recursos, tais como a Bolívia, que obteve cerca de US\$ 80 milhões. Outros, como o Brasil, tardaram a regular a conversão de dívida, ou a regulamentaram de maneira restritiva, e os recursos obtidos foram inexpressivos.

Recursos concessionais

O *Global Environment Facility* (GEF) foi criado em 1990, com base em contribuições de países desenvolvidos, da ordem de US\$ 1.2 bilhões, a serem administrados pelo Banco Mundial. Tem por objetivo financiar, com caráter concessional, projetos em áreas específicas, tais como, aquecimento global, biodiversidade, águas internacionais, camada de ozônio. Este programa aprovou um volume de recursos de US\$ 30 milhões para o Brasil; sete projetos foram apresentados em 1993, mas até meados de 1994, nada havia sido desembolsado.

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) origina-se de um oferecimento da Cúpula Econômica do Grupo dos 7, em sua reunião de Houston, em 1990. O Programa foi acordado entre o G7 e o Brasil, em dezembro de 1991, com previsão de recursos concessionais da ordem de US\$ 1.5 bilhão. A fase piloto teria a duração de três anos e financiaria projetos num volume global de US\$ 250 milhões. A administração do Programa cabe ao Banco Mundial. Passados quase três anos do início do Programa, dos 12 projetos



A escultura Árvore da vida, com nove metros de altura e três mil folhas de lata, foi atração do Fórum Global, organizado no Aterro do Flamengo por ONGs brasileiras e internacionais durante a Rio-92. O artista inglês Peter Avery, autor da obra, disse que as folhas representam mensagens enviadas por crianças de várias partes do mundo.

previstos para a fase inicial, apenas dois haviam sido assinados, três já haviam sido avaliados e os restantes encontravam-se em fase de elaboração. O Governo brasileiro gastou cerca de US\$ 1 milhão na preparação dos projetos; um deles já passou por sete revisões por parte do Banco Mundial, mas até agosto de 1994, nada havia sido desembolsado do *Rain Forest Trust Fund* administrado pelo Bird.

Organismos financeiros multilaterais

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiam importantes projetos na área de saneamento, despoluição e preservação ambiental propriamente dita, num volume total de quase US\$ 5 bilhões. A maior parte deles tem por objetivo saneamento e despoluição. Os projetos relativos à preservação ambiental alcançam US\$ 140 milhões e agrupam-se em dois grandes programas.

O primeiro, Programa Nacional do Meio Ambiente (Pnma) entrou em efetividade em dezembro de 1990. Em dezembro de 1993, passados três anos, só havia desembolsado US\$ 20.5 milhões, de um total de 117 milhões comprometidos pelo Banco Mundial.

O segundo, Fundo Nacional do Meio Ambiente, é alimentado, entre outras fontes, por um empréstimo do BID no valor de US\$ 22 milhões. Este empréstimo entrou em efetividade em 1.4.1993 e tem o seu término previsto para 5.4.1995. No seu primeiro ano de execução, o Fundo previa concluir 209 convênios, mas só foi possível assinar 152.

Os resultados da cooperação internacional na área ambiental deixam a desejar. Eles refletem as freqüentes mudanças na chefia dos órgãos ambientais brasileiros nos últimos anos, os efeitos das restrições fiscais e da inflação sobre a execução de projetos da cooperação internacional. Mas estes resultados modestos espelham também a falta de experiência e de flexibilidade dos organismos financeiros internacionais no trato de projetos ambientais, assim como, mais recentemente, a relutância de alguns dos doadores internacionais em integralizar a totalidade dos recursos a que se haviam comprometido (5).

Conclusão

A iniciativa dos países desenvolvidos em disseminar padrões de proteção ambiental e em dotar tais padrões da capacidade de coerção, por via das condicionalidades nos empréstimos dos organismos financeiros ou mediante medidas de comércio parece não ter encontrado paralelo na sua disposição de cumprir com o compromisso de transferir recursos ao mundo em desenvolvimento, de modo a contribuir para a adoção destes padrões.

No campo dos financiamentos, a experiência dos últimos anos indica a necessidade de um esforço comum entre doadores e beneficiários de recursos, para viabilizar os fluxos que foram acordados, em conformidade com os princípios já consagrados de que *polluter pays* e de que a cooperação internacional em matéria de proteção ambiental requerem adicionalidade de recursos. Na área do comércio, a saída está na via do multilateralismo e da resistência ao protecionismo verde.

A resposta dos países em desenvolvimento à utilização indevida de condicionalidades nos empréstimos, assim como de restrições ao comércio, sob o argumento da proteção ao meio ambiente, não deveria ser apenas defensiva, como tem sido até agora. Ao contrário, em vez de dar margem à avaliação de que não estamos comprometidos em proteger o meio ambiente, deveríamos afirmar de modo claro que:

- as nossas sociedades, tanto quanto as desenvolvidas, desejam preservar o meio ambiente, com a diferença de que não dispõem dos mesmos meios, seja porque os recursos são mais escassos, seja porque o compromisso com a ecologia tem de ser compatibilizado com outros objetivos sociais, igualmente relevantes;
- apoiamos, igualmente, a adoção de regras multilaterais para a proteção do meio ambiente, se necessário dotadas de sanção, mas não aceitamos condicionalidades financeiras ou restrições ao comércio, definidas de modo unilateral e arbitrário. Não podemos aceitar, tampouco, que a regra de comércio sirva de excusa ao protecionismo ou ao propósito de reduzir a vantagem comparativa de uma economia.

Estas considerações sugerem a conveniência de uma reflexão sobre o tema da cláusula ambiental (e por extensão da cláusula social). A adoção de barreiras de comércio contra o chamado *dumping ecológico* atinge, via de regra, os produtos que concorrem com bens produzidos nos países industrializados. Afeta, por exemplo, a importação de papel e celulose, ainda que a produção advenha da madeira reflorestada, mas não incide sobre a venda da madeira de lei, comércio de minérios, ou culturas como a da cana-de-açúcar, atividades econômicas que muitas vezes provocam reconhecido impacto ambiental.

Caberia, por isto, deixar claro, de um lado, o compromisso com a ecologia; de outro, a recusa em aceitar as condicionalidades que afetem a alocação razoável dos recursos, as restrições ao processo a mercado e a introdução de padrões ambientais mais rigorosos, justamente nos setores que concorrem com os países industrializados.

Dentro deste raciocínio, faria todo o sentido um entendimento entre países em desenvolvimento, com vistas a uma decisão conjunta de iniciar a adoção de padrões de produção mais rigorosos do ponto de vista ambiental, nos setores em que os países em desenvolvimento são os produtores e os desenvolvidos, os importadores. Nesta hipótese, a elevação dos padrões ambientais de produção não comprometeria as vantagens comparativas dos países de renda mais baixa, nem retiraria a competitividade dos seus produtos de exportação nos mercados do mundo industrializado. Além de preservar a competitividade, este caminho traria a saudável conseqüência de ensejar uma repartição, entre o Norte e o Sul, dos custos da disseminação, em nível mundial, de padrões mais elevados de proteção ao meio ambiente, via a incorporação destes custos no preço dos produtos consumidos no mundo desenvolvido.

Notas

- 1 *Report by Ambassador H. Ukawa (Japan), Chairman of the Group on Environmental Measures and International Trade, to the 49th Session of the Contracting Parties, 25 jan. 1994.*
- 2 Ver Rubens Ricupero, Comércio e meio ambiente, *Jornal do Brasil*, 20 fev. 1994.
- 3 Idem, O protecionismo verde, *Jornal do Brasil*, 1 mar. 1994.
- 4 Levantamento efetuado pelo *World Wildlife Fund*.
- 5 Para uma avaliação da cooperação internacional à preservação do meio ambiente no Brasil, em particular no âmbito do Programa Piloto, ver Sergio Amaral, *Pilot Program for the Protection of the Brazilian Rain Forest*, Meeting of the Participants, Brussels, mar.23, 1994.

Sergio Silva do Amaral, diplomata, é porta-voz da presidência da República.

Palestra feita pelo autor em 13 de junho de 1994 no IEA-USP.