MEDIDAS AMBIENTAIS E COMÉRCIO INTERNACIONAL

LEONARDO MUNHOZ*

Com a nova regra da União Europeia (UE) proibindo produtos agropecuários oriundos de desmatamento, o tema de comércio internacional e medidas ambientais ganha força. Até que ponto uma medida restritiva ao comércio voltada para a preservação ambiental é justa ou protecionista? A Organização Mundial do Comércio (OMC) já possui precedentes no assunto, mas se mostra inconclusiva quanto a uma série de questões.

O PARLAMENTO Europeu adotou, em 19 de abril último, o texto final da Deforestation Regulation, uma regulação que visa proibir a comercialização e a importação de produtos agropecuários derivados da produção de gado, café, óleo de palma, madeira, borracha, soja e cacau em território europeu oriundos de desmatamentos ocorridos depois de 2020. Os objetivos são preservar as florestas e a biodiversidade e combater as mudanças climáticas. Essa regulação europeia é um exemplo de medida ambiental como restrição ao comércio internacional.

Nesse sentido, a relação entre meio ambiente e comércio gradativamente ganha destaque no cenário internacional. Para o Brasil, essa pauta entre comércio e requisitos ambientais é muito relevante, uma vez que o País é um grande produtor agropecuário. Em 2021, foi o maior exportador do mundo de soja em grãos, carne bovina, suco de laranja e carne de frango e o quarto maior exportador de milho, sendo uma produção que se reflete diretamente na sua balança comercial, com um saldo de US$ 107 bilhões, representando 24,8% do seu Produto Interno Bruto (PIB) e empregando 13% da mão de obra do País.

A dúvida surge quanto à arbitrariedade ou não dessas medidas. Muitas vezes, a pauta ambiental é utilizada como camuflagem para medidas protecionistas e/ou abusivas ao comércio, o que não é aceito pela própria OMC e pelas suas normas (como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, na sigla em inglês). Isso posto, de acordo com as regras da OMC, as medidas voltadas para a preservação ambiental podem ser admitidas como uma exceção ao comércio, ou seja, restrições comerciais podem ser feitas tendo como base motivos específicos. Nesse sentido, o artigo XX do GATT elenca vários casos de exceções ao livre-comércio, estando, entre elas, as ocorrências que contribuem para a preservação da saúde humana, da flora e da fauna, bem como a preservação dos recursos naturais esgotáveis.

Entretanto, a despeito das restrições de proteção do meio ambiente serem uma exceção no comércio e na OMC, elas não podem ser arbitrárias e discriminatórias, ou seja, não podem ferir as regras de livre-comércio, presentes nas Cláusulas de Nação Mais Favorecida e de Tratamento Nacional Diferenciado. A restrição não pode ser injusta, camuflando medidas protecionistas. Essas cláusulas do GATT proíbem que uma nação crie restrições ao comércio que favoreçam os produtos do mercado doméstico e/ou que beneficiem os produtos de um determinado país em prejuízo de outros.

Portanto, não basta ser classificada como uma das exceções ambientais listadas nos incisos do artigo XX do GATT. Ela precisa, também, estar em conformidade com os demais princípios de livre-comércio, não sendo injustificada e/ou discriminatória. Para isso, a OMC possui uma estrutura de análise do artigo XX do GATT denominada "*two-tiered test*". Nessa espécie de *checklist*, a OMC: (i) primeiramente, verifica se as medidas restritivas podem enquadrar-se em situações de exceção – como a proteção das saúdes humana, animal e de plantas e a conservação de recursos naturais –; e, (ii) em um segundo momento, analisa se são arbitrárias ou injustificadas.

As normas da OMC proíbem que uma nação crie restrições ao comércio que favoreçam os produtos do mercado doméstico e/ou que beneficiem os produtos de um determinado país em prejuízo de outros.

No caso da Deforestation Regulation, apesar de ter como objetivo a preservação florestal, a princípio aplicável como exceção ambiental do artigo XX do GATT, poderia haver questionamentos quanto à imposição unilateral da UE sobre a forma de abordar o combate ao desmatamento no mundo. A aplicação extraterritorial da norma possui um

cunho geopolítico, ou seja, quando um país deseja impor os seus interesses, por mais diversos que sejam – nesse caso, ambiental, com preservação de florestas e combate às mudanças climáticas. Entretanto, isso fere a soberania das demais nações no que se refere à gestão e ao uso do território e dos recursos naturais, os quais são prerrogativas basilares no Direito Internacional.

"No caso da Deforestation Regulation, apesar de ter como objetivo a preservação florestal (...), poderia haver questionamentos quanto à imposição unilateral da UE sobre a forma de abordar o combate ao desmatamento no mundo."

Nesse sentido, a exemplo do caso US–Tuna, em que onde foi criado um Painel, órgão de resolução de disputa da OMC, para examinar as restrições impostas pelos Estados Unidos à importação de atum. O México questionou as medidas americanas, alegando que estas discriminavam injustamente o atum mexicano. Na sua decisão, o Painel concluiu que as restrições impostas pelos Estados Unidos violavam as regas da OMC. Esse caso teve um impacto significativo sobre o sistema de comércio global, pois reforçou a importância de evitar a discriminação arbitrária em medidas comerciais e estabeleceu precedentes para a interpretação das regras da OMC em casos futuros. O Painel fundamentou a sua tese no sentido de que essa imposição unilateral causaria danos ao livre-comércio, defendido pelo GATT, sendo, portanto, uma medida arbitrária.

Do ponto de vista do Direito Internacional, discute-se, hoje, se a preocupação ambiental, a qual surgiu em declarações não vinculantes (que não criam obrigações) e alguns tratados multilaterais (somente criam obrigações para as partes signatárias), também estaria evoluindo para um costume amplamente aceito pela comunidade internacional e, portanto, vinculante para todas as nações (criando obrigações para todos).

Esse processo evolutivo não fica só evidente nas decisões da Corte Internacional de Justiça, mas também nas deliberações do órgão de disputa da OMC. A instituição já possui precedentes abordando a interpretação evolutiva de novos costumes da sociedade e de novas restrições ambientais ao comércio, como, por exemplo, o US–Shrimp Products, em que o Painel usou uma interpretação evolutiva do texto do GATT e adicionou organismos vivos ao conceito de "recursos naturais" do artigo XX – até o momento, a compreensão somente contemplava não vivos (*e.g.*, ar, água, minérios, solo etc.). Ainda, o órgão de apelação não só reconheceu explicitamente a importância da proteção ambiental para o comércio, como também atestou que o GATT não está preparado para esse propósito. Assim, o uso de outros instrumentos do Direito Internacional, como a Declaração da Rio-92, é essencial para compor o processo de interpretação da OMC.

Quanto à Corte Internacional de Justiça, o processo evolutivo da preocupação ambiental como costumes ou princípios gerais do Direito Internacional pode ser observado no precedente Hungria–Eslováquia. Nesse caso, a Corte reconheceu que as preocupações com o meio ambiente devem fazer parte do Direito Internacional, especialmente no contexto do desenvolvimento sustentável. Essa foi a primeira vez que a Corte mencionou a proteção ambiental em uma decisão sua. O voto dissidente do juiz Weeramantry chega, inclusive, a destacar a importância da Declaração da Rio-92, que reconhece a importância da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável como objetivos interligados, colocando o meio ambiente na pauta das discussões internacionais, ou seja, evidenciando a importância da *soft law* em determinar novas tendências – nesse caso, a proteção ambiental.

Porém, a despeito de tanto a OMC quanto a Corte Internacional de Justiça possuírem linhas de precedentes reconhecendo a importância dos princípios ambientais e do seu processo de evolução para um costume, ambas não confirmaram, até o momento, a sua cristalização como tal.

A cristalização das preocupações do meio ambiente como um costume geral pode ajudar a solucionar conflitos, uma vez que a OMC interpreta os acordos comerciais não só com as regras do comércio, mas também com os costumes e as práticas aceitos pelas nações. Adicionalmente, o crescimento da pauta ambiental na agenda do comércio, ao gerar essas disputas, pode acelerar esse processo evolutivo, que vem ocorrendo em várias instâncias internacionais, mas que, até agora, não se consolidou.

Para mais informações sobre o tema, basta conferir o estudo de Munhoz, Vargas e Valente (2023). Comércio Internacional e Meio Ambiente – Evolução dos Princípios Ambientais nas Disputas Comerciais. Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV). São Paulo. Disponível em: https://eesp.fgv.br/centros/observatorios/bioeconomia. ■

*Pesquisador do OCBio/FGV